Wahl und rechtliche Stellung des Präsidenten der Republik in Frankreich, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

hohen juristischen Fakultät

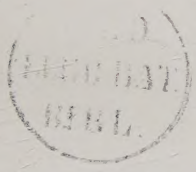
der

K. b. Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Karl Jung

aus Pirmasens.



Approbiert am 20. Februar 1907.

Erlangen 1907.

Druck der Universitäts-Buchdruckerei von E. Th. Jacob.

128

Referent: Universitäts-Professor Dr. Rieker.

Meinen Eltern

gewidmet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549813_0118

Literaturverzeichnis.

Bürckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung. Bern 1905.

Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen in der Schweiz. Zürich 1867.

Foster, Commentaries on the Constitution of the United States I. London 1896.

Aus Marquardsens Hdbch d. öffentl. Rechts.

1) Lebor, Staatsrecht der französischen Republik.

2) v. Holst, Staatsrecht der Vereinigten Staaten v. Nordamerika.

3) v. Orelli, Staatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft.

Hélie, Constitutions de la France. Paris 1880.

Reutner, Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Tübingen 1901.

Corley, A Treatise on Constitutional Limitation. Boston 1890.

Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union. Leipzig 1880.

Hershey, Über Hemmungsmittel gegenüber den gesetzgebenden Körpern in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Heidelberger Diss. 1894.

Esmein, Éléments de droit constitutionnel. Paris 1903.

Blumer, Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechtes. Schaffhausen 1863.

James Bryce, The American Commonwealth 1893.

Inhaltsübersicht.

Seite

Geschichtliche Einleitung 1

I. Abschnitt:

Die Wahl des Präsidenten der Republik 14

II. Abschnitt:

Die rechtliche Stellung des Präsidenten 38

1) Die persönliche Stellung des Präsidenten, Verantwortlichkeit, Absetzbarkeit, Gehalt und Ehrenrechte

2) Verhältnis des Präsidenten zur Legislativen, seine Mitwirkung bei der Gesetzgebung . . . 45

3) Das Verhältnis des Präsidenten zu seinem Ministerium (Frankreich) und zu seinem Kabinet (Amerika). 60

4) Verkehr mit fremden Staaten. Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen, Akkreditierung der diplomatischen Vertreter 63

5) Oberbefehl über Heer und Marine 72

6) Beamtenernennungsrecht 76

7) Begnadigungsrecht 80

Geschichtliche Einleitung.

Da die vorliegende Arbeit im Rahmen einer Dissertation zu halten ist, so muss darauf verzichtet werden, auf die Verfassungsgeschichte der drei Republiken des näheren einzugehen. Es soll die rechtliche Stellung des Präsidenten in den drei Ländern lediglich nach heute geltendem Verfassungsrecht vergleichend dargestellt werden. Trotzdem wird es sich manchmal nicht umgehen lassen, einzelne Punkte im Lichte der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung kurz zu erörtern. Im grossen und ganzen muss jedoch für die Verfassungsgeschichte auf die einschlägige Literatur verwiesen werden.

Da die Stellung des schweizerischen Bundespräsidenten eine ziemlich eng umschriebene ist, so wird sich die Darstellung seiner rechtlichen Stellung kurz gestalten, während auf der anderen Seite die verfassungsrechtliche Stellung des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Nordamerika eine breitere Behandlung erfordert.

In einer Republik sind zwei Möglichkeiten vorhanden, die vollziehende Gewalt zu organisieren: Entweder sie ist einem Kollegium übertragen, oder sie wird von einer Einzelperson ausgeübt. Das Erstere ist der Fall in der Schweiz, das Letztere in Frankreich und in der nordamerikanischen Union. Dass die Exekutive in den einzelnen drei Republiken gerade so gestaltet wurde,

ist eine Folge ihres geschichtlichen Entwicklungsganges. Verfassungen, die Lebenskraft besitzen, sind etwas organisch gewordenes und wurzeln in den geschichtlichen Bedingungen und in den geographischen Verhältnissen eines Landes. Kommt dagegen eine Verfassung zu stande auf rein spekulativem Weg, als Produkt doktrinärer, wissenschaftlicher Ueberlegung, so kann diese Verfassung nie von langem Bestand sein. Exakte Beispiele für diese Erscheinung sind gerade die Verfassungen der drei Republiken Schweiz, Frankreich und Nordamerika in verschiedenen Perioden ihrer Entwicklung.

In Amerika [1]) lässt sich die heutige Regierungsform auf zwei Quellen zurückführen, auf die englische Konstitution und auf die Konstitutionen der einzelnen Kolonien. — Zur Zeit, da die nordamerikanischen Staaten noch englische Kolonien waren, lag die Gesetzgebung in den einzelnen Kolonien in den Händen von sog. Legislaturen (gesetzgebenden Versammlungen), die bald aus einem Senat und einem Volkshause, bald nur aus dem Letzteren bestanden. An der Spitze der Verwaltung stand ein königlicher Gouverneur, der je nach dem Freibriefe der Kolonie eine grössere oder geringere Macht besass. Der König von England und der Gouverneur hatten in den Kolonien, die nach dem Prinzip der Selbstverwaltung regiert wurden, bedeutenden Einfluss. Sowohl der Letztere als auch der König hatten ein absolutes Vetorecht, [2]) ausserdem das Recht,

1) Vergl. hierüber J. Bryce, in der historischen Einleitung zu The Amerian Commouwelth, Reutner in der historischen Einleitung zu seiner Uebersetzung der amerikanischen Verfassung.

2) Zwar nicht in allen Kolonien (z. B. nicht in Maryland, Rhode Island und Conneticut), aber doch in den meisten.

die Kammern einzuberufen und aufzulösen. Als sich dann die Kolonien vom Mutterlande lossagten, wandte sich der allgemeine Unwille gegen die oft missbrauchte Stellung der königlichen Gouverneure, und die legislative Versammlung absorbierte fast vollkommen deren Rechte. [1]) Diese absolute Macht der Legislaturen wurde allmählich unerträglich und bedeutete in einzelnen Staaten eine wirkliche Gefahr. In fünf Staaten wurden von der Legislaturen sogar weitgehende richterliche Befugnisse ausgeübt. Man lenkte daher von diesem Extrem allmählich wieder zurück und beschränkte in allen Staaten, mit Ausnahme von vieren, die Machtstellung der Legislaturen durch ein dem Gouverneur zustehendes Vetorecht, stellte also den früheren Zustand wieder her, nur war der Gouverneur jetzt nicht mehr königlicher Beamter, sondern in den einzelnen Staaten gewählt, entweder durch das Volk oder durch die Legislaturen. In den meisten Staaten der nordamerikanischen Union sehen wir also die Regierungs- und Gesetzgebungstätigkeit ausgeübt durch eine aus zwei Häusern bestehende gesetzgebende Versammlung und den als Exekutivorgan wirkenden Gouverneur.

Als nun die Regierungsform der nordamerikanischen Union beraten wurde, nahm man sich naturgemäss diese, in fast allen Staaten bestehende, Organisation der Regierung für die Bundesregierung zum Vorbilde. [2]) Und somit spiegelt sich allerdings auch

1) Vergl. Hershey, Ueber Hemmungsmittel gegenüber den gesetzgebenden Körpern in Nordamerika. S. 3/4.

2) Vergl. J. Bryce a. a. O. S. 34/35. — They created a legislature of two Houses, Congress, on the model of the two Houses of their State legislature and of the Britisch Parliament. They created an executive magistrate the President on the model of the State governor and the Britisch crown.

die englische Staatsform in der amerikanischen wieder, aber wie Bryce [1]) sagt, war nicht sowohl die englische Verfassung, als vielmehr die Verfassungen der einzelnen Staaten das Vorbild für die Verfassungsurkunde der amerikanischen Union und die rechtliche Stellung des amerikanischen Präsidenten muss nicht sowohl aus der staatsrechtlichen Stellung des englischen Königs erklärt werden, sondern sie ergibt sich vielmehr aus der des Gouverneurs in den Einzelstaaten. [2])

Mit der gleichen geschichtlichen Folgerichtigkeit wie in Amerika hat sich die vollziehende Behörde in der Schweiz [3]) aus den historischen Bedingungen heraus entwickelt. Die Schweiz ist der einzige Staat in Europa, in welchem die republikanische Verfassung vom Mittelalter her ohne Unterbrechung sich erhalten hat und in den Volkssitten und Gebräuchen festbegründet ist. Immer hat in der Schweiz die breite Masse des Volkes geherrscht, indem dieselbe Gelegenheit hatte, in den Versammlungen der einzelnen Kantone, der Landgemeinde, und in der Tagsatzung dem Organ des Bundes, ihre Wünsche zu verwirklichen.

Wir unterscheiden in der Entwicklungsgeschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft verschiedene Perioden. — Die erste Periode ist die der alten Eidgenossenschaft bis zum Jahre 1798. An die drei verbündeten Kantone Schwyz, Uri, Unterwalden, die im 13. Jahrhundert zu einem Bund zusammentraten,

1) J. Bryce a. a. O. S. 46.

2) Vergl. Bryce a. a. O. S. 671.

3) Vergl. für das Folgende v. Orelli, das Saatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, in der historischen Einleitung.

schlossen sich allmählich die übrigen Kantone an. Es war ein auf Schutz- und Trutzbündnissen beruhender loser Staatenverband. Der Staatenbund der alten Eidgenossenschaft war in einem einzigen Organ verkörpert, der Tagsatzung, die jährlich im Sommer, sonst wenn es die Verhältnisse erforderten, zusammentrat. In dieser Tagsatzung war sowohl Legislative, als auch Exekutive vertreten. Die Tagsatzung vertrat den Bund dem Ausland gegenüber, empfing die Gesandten der auswärtigen Mächte, schloss Verträge und Bündnisse, fasste Entscheidnngen über Krieg und Frieden und ordnete das zur Verteidigung des Landes Nötige an. Zur hauptsächlichen Pflicht der Tagsatzung gehörte die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern. Auch gemeinsame Satzungen und Ordnungen wurden erlassen gegen gefährliche Epidemien, Landstreicher und dergl.

Die zweite Periode ist die der helvetischen Einheitsrepublik von 1798—1802. Die inneren Streitigkeiten in der Schweiz veranlassten das Eingreifen der Franzosen und es wurde 1798 der Schweiz eine Verfassung aufoktroiert, die unter der Devise Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit stand und eine Kopie der französischen Verfassung von 1795 war. Diese künstliche Einheitsverfassung, die den Kantonen ihre Selbständigkeit nahm, übersah die natürliche Beschaffenheit des Landes und berücksichtigte nicht die wirklichen Bedürfnisse des Volkes. Wie jede auf doktrinären Grundsätzen beruhende Verfassung, konnte auch sie nicht langen Bestand haben. Zu Anfang des Jahres 1800 beförderte der Sturz des französischen Direktoriums auch den des helvetischen Direktoriums und es folgte eine politisch sehr unruhige Zeit, bis

1802 Napoleon eingriff. In diesem Jahre war zum ersten Male wieder eine Tagsatzung im alten Sinne zusammengetreten. Da besetzten französische Truppen das Land und Napoleon berief Abgeordnete aller Kantone und Parteien (Unitarier und Fördralisten) nach Paris, um eine neue Verfassung zu beraten. Diese unter dem Namen »napoleonische Vermittlungsakte« bekannte Verfassung, kann man als dritte Periode im schweizerischen Staatsrecht betrachten. Die einzelnen Kantone werden wieder souverän. Die Bundesgewalt wird ausgeübt, teils wie früher durch eine Tagsatzung, teils durch einen Landammann der Schweiz. In den einzelnen Kantonen wurden die alten Landgemeindeverfassungen wieder eingeführt, in den Städten Repräsentativverfassungen. Im grossen und ganzen sehen wir also die Verhältnisse zur Zeit der alten Eidgenossenschaft wieder hergestellt. Nur das Amt des Landammannes der Schweiz ist neu. Er ist der Schultheiss oder Bürgermeister des Vorortes, der ihm auch ein besonderes Gehalt auszubezahlen hat, ebenso wie der ihm beigegebenen von der Tagsatzung gewählten Bundeskanzlei. Im allgemeinen ist seine Stellung ziemlich eng umschrieben. Er kann jedoch, wenn er es für notwendig hält, die Tagsatzung zu ausserordentlichen Sitzungen zusammenberufen. Er vertritt die Schweiz nach aussen und hat über das Recht des Bundes gegenüber den einzelnen Kantonen zu wachen. Die wichtigsten Befugnisse bezw. des Verkehrs mit dem Auslande hat jedoch die Tagsatzung. Sie entscheidet über Krieg und Frieden und sorgt für Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern. Der Förderalismus der alten Eidgenossenschaft ist also

unter der Herrschaft der napoleonischen Vermittelungsakte geblieben, jedoch wurde die Zentralgewalt mit bestimmten erweiterten Befugnissen ausgerüstet.

Als letzte Entwicklungsperiode kann man die Zeit von 1815 bis 1848 betrachten. Nach dem Sturze Napoleons beschworen am 7. August 1815 die 22 Kantone den neuen Bundesvertrag. Die Kantonalsouveranität trat wieder in den Vordergrund und die Zentralgewalt wurde zurückgedrängt. Insofern ist ein Rückschritt in der Verfassung zu konstatieren. Die Tagsatzung ist die oberste Behörde des Bundes. Derselben werden vorbehalten Handelsverträge mit auswärtigen Staaten abzuschliessen, die eidgenössischen Beamten zu ernennen, Massregeln für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu treffen. Sie bestimmt ferner die Organisation der Kontingentstruppen, sie hat die Verfügung über die Bundesarmee und was damit zusammenhängt. Die Leitung der Bundesangelegenheiten wurde für die Zwischenzeit, in welcher die Tagsatzung nicht versammelt war, dem »Vorort« übertragen. Der im Amte stehende Schultheiss oder Bürgermeister des Vorortes war nicht blos Präsident der Tagsatzung, sondern repräsentierte dieselbe in der Zwischenzeit und leitete die Angelegenheiten mit einigen Gliedern der Regierung, welche in dieser Eigenschaft einen eidgenössischen Staatsrat bildeten. Wir sehen also die Stellung des früheren Landammannes der Schweiz, die an sich schon nicht besonders wichtig war, dem Namen nach ganz verschwinden und die Stellung des »Präsidenten der Tagsatzung«, der an seine Stelle getreten war, durch einen Staatsrat noch mehr ein-

geschränkt. Alles drängt auf den kommenden Bundesrat zu.

Dieser erscheint in der Verfassung von 1848. Das Jahr 1830 brachte auch für die Schweiz in den einzelnen Kantonen Revolutionen. Demokratische Forderungen wurden gestellt und grossenteils auch durchgeführt. Mit der Annahme der Bundesverfassung von 1848, die diese Bewegung abschloss, wurde aus dem Staatenbund ein Bundesstaat. In dieser neuen Bundesverfassung — die von 1874 ist die gleiche Verfassung mit einigen Zusätzen und Erweiterungen — ist auf Grund von Art. 95 »die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht.« Es ist hier nicht der Ort, die Gründe dafür anzuführen, welche dafür massgebend waren, dass man in der letzten Verfassung einem Kollegium und nicht einer Einzelperson die vollziehende Gewalt übertrug. [1]) Im Vorstehenden sollte nur kurz gezeigt werden, wie in der Schweiz immer die Tendenz bestand, die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten, ob sie nun Gesetzgebung oder Verwaltung betreffen, der allgemeinen Volksvertretung, der Tagsatzung zu überlassen. Wir sehen daher die unter Napoleons Einfluss geschaffene Stellung des Landammannes der Schweiz mit seinem Sturze wieder verschwinden. Als nun die entwickelteren modernen Verhältnisse eine schärfere Trennung von Legislative und Exekutive erforderten, lag es in der ganzen geschichtlichen Entwicklung und in der

1) Rüttimann, das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen in der Schweiz. S. 233 § 201.

Volkseigenart der Schweizer begründet, dass man die vollziehende Gewalt einem Kollegium, und nicht wie in Frankreich und in den Vereinigten Staaten von Nordamerika einem Präsidenten übertrug. [1])

Einen höchst bewegten und widersprechenden Verlauf nahm die Organisation der vollziehenden Gewalt in der französischen Republik. [2]) Jäh und unvermittelt folgten sich die Uebergänge von ungemessener politischer Freiheit zur absoluten Monarchie, von der Ausübung der vollziehenden Gewalt durch einen einzelnen zum Kollegialsystem.

Von einer französischen Verfassung kann im eigentlichen Sinne unter dem ancien régime überhaupt nicht gesprochen werden. Die erste regelmässige Verfassung ist die auf die Erklärung der Menschen- und Staatsbürgerrechte vom 26. Aug. und 3. Nov. 1789 folgende Verfassung vom 3./13. Sept. 1791. Diese Verfassung ist der Typus einer doktrinären Verfassung, die in keinerlei Zusammenhang mit der geschichtlichen Entwicklung steht. Allerdings fand auch das französische Volk, soweit es zurückblicken konnte, in seiner Geschichte keine Spur einer politischen Freiheit, an welche die neue Bewegung hätte anknüpfen können, und so neigte man sich der doktrinären und abstrakten Lösung der Verfassungsfrage im Sinne Rousseaus zu. In dieser Verfassung war die gesetzgebende Gewalt einer einzigen fortdauernden, auf zwei Jahre durch das Zensusstimmrecht indirekt gewählten Versammlung anvertraut. Das Königtum wurde zwar beibehalten, jedoch hatte

1) Näheres hierüber s. b. Orelli a. a. O. S. 35 ff.

2) Vergl. darüber Lebon, das Staatsrecht der französischen Republik, in der historischen Einleitung. S. 9 ff.

der König gegenüber den von der Versammlung beschlossenen Gesetzen nur ein Suspensivveto. Ferner beschränkte man seine Gewalt dadurch, dass der grösste Teil der Beamten vom Volk gewählt wurde. Ebenso war ihm die Ernennung der Minister aus der Zahl der Abgeordneten untersagt, und den Ministern war nur unter bestimmten Bedingungen gestattet, an den Beratungen der Versammlung teilzunehmen. In dieser Verfassung wird also die vollziehende Gewalt, mit Uebertreibueg von Montesquieus Grundsatz der Trennung der Gewalten, zu gunsten der Legislativen ungemein beschränkt. Schliesslich proklamierte man in Frankreich »für immer« die Republik.

Die vollziehende Gewalt wird jetzt verschiedenen Ausschüssen (comités) oder Räten (conseils) übertragen, von denen der bekannteste der Wohlfahrtsausschuss ist. Derselbe beschloss dann den unter dem Namen »jakobinische Verfassung« bekannten Verfassungsentwurf. Dieser betraute mit der gesetzgebenden Gewalt eine durch allgemeine direkte Wahl auf ein Jahr gewählte Versammlung, mit der vollziehenden Gewalt einen von dem gesetzgebenden Körper auf grund von Listen, wozu die Kandidaten von den Wahlversammlungen der Departements erwählt worden waren, ernannten Rat von 24 Mitgliedern. Allmählich riss der Wohlfahrtsausschuss alle Macht an sich, er ersetzte die Minister durch ebensoviele von ihm ernannte Vollzugskommissionen und teilte ihnen verschiedene Dienstzweige zu. In Wahrheit aber regierte nur der Wohlfahrtsausschuss.

Darauf folgte dann die Direktorialverfassung vom Jahre III so genannt nach dem Namen des Direktoriums, dem die vollziehende Gewalt anver-

traut war. Dieses Direktorium bestand aus fünf Mitgliedern, wurde jedes Jahr zu einem Fünftel erneuert und von dem gesetzgebenden Körper gewählt; mit dem Letzteren konnte es nur mittels schriftlicher Botschaften verkehren. Die Minister waren Beamte, die unter dem Befehl des Direktoriums standen und keinen Ministerrat bildeten. Die gesetzgebende Gewalt lag jetzt in den Händen von zwei Kammern, dem Rate der Alten und dem Rate der Fünfhundert. Der ununterbrochenen Rivalität zwischen Direktorium und Räten machte der Staatsstreich Napoleons ein Ende.

Die Verfassung vom 22. Frimaire des Jahres VIII übertrug die Regierung drei Konsuln, von denen Napoleon den Titel eines ersten Konsuls führte. Diese bilden zusammen die Regierung. Die Konsuln werden auf 10 Jahre gewählt und zwar durch den Senat. Napoleon als dem »ersten Konsul« werden fast alle Befugnisse eines Staatsoberhauptes erteilt. Im Jahre 1802 wurde er zum ersten Konsul anf Lebenszeit ernannt. Endlich wurde durch das Senatuskonsult vom 28. Floreal des Jahres XII und durch das Plebiszit vom 15. Brumaire zugunsten Napoleons und seiner Nachkommen das erbliche Kaisertum geschaffen. Zwar wurde die Verfassung des Jahres VIII beibehalten, aber Napoleon regierte in Wirklichkeit wie ein absoluter Herrscher. Wie Lebon [1]) sagt, bestand damals gar keine Verfassung, ein einziger Wille bestimmte alles.

Es folgt dann nach dem Sturze Napoleons wieder eine monarchisch-parlamentarische Regierung unter

1) Lebon a. a. O. S. 15.

Ludwig XVIII., Karl X. und Louis Philipp, wobei aber die Streitigkeiten um die Abgrenzung der Rechte des Königs und der des Volkes nie aufhörten. Nach der Abdankung Louis Philipps proklamierte die provisorische Regierung die Republik. Die Verfassung vom 4. Nov. 1848 übertrug die gesetzgebende Gewalt einer einzigen permanenten auf drei Jahre gewählten Versammlung. Da man mit den Kollektivregierungen schlechte Erfahrungen gemacht hatte, so wurde, jetzt zum ersten Male, die vollziehende Gewalt einem Präsidenten der Republik übertragen. Ihm standen durch ihn ernannte, zum Erscheinen in der Versammlung berechtigte Minister zur Seite. Die Wahl geschah durch allgemeines direktes Stimmrecht unmittelbar durch das Volk, nicht wie heute durch die gesetzgebende Versammlung. Der Präsident war verantwortlich für seine Amtsführung, auf 4 Jahre gewählt und nur nach Ablauf eines Zeitraums von 4 Jahren wieder wählbar. Im grossen und ganzen hat der Präsident der Republik in dieser Verfassung die gleiche rechtliche Stellung wie der heutige Präsident. Die wesentlichste Abweigung liegt in dem Prinzip der Unverantwortlichkeit des Präsidenten in der Verfassung vom Jahre 1875 und dem der Verantwortlichkeit in der vom Jahre 1848. Am 10. Dez. 1848 wurde Prinz Louis Napoleon zum Präsidenten gewählt. Am 2. Dez. 1851 löste er durch einen Staatsstreich die gesetzgebende Nationalversammlung auf.

Die Folge dieses Staatsstreiches war die Verfassung vom 14. Januar 1852: Verantwortliches auf 10 Jahre gewähltes Staatsoberhaupt. Die Minister sind nur von der vollziehenden Gewalt abhängig. Der Präsident ernennt einen Staatsrat, neben dem durch

allgemeines Stimmrecht gewählten gesetzgebenden Körper. Daneben besteht ein Senat als Hüter der Verfassung. Die Senatoren werden von dem Präsidenten ernannt. Der Name eines Präsidenten der Republik wird beibehalten. Derselbe wird auf 10 Jahre gewählt und hat das Recht dem Volke einen Nachfolger zu bezeichnen. Der Präsident allein hat die Initiative der Gesetzgebung und der gesetzgebende Körper kann Verbesserungsvorschläge nur machen, wenn der (vom Präsidenten ernannte) Staatsrat sie genehmigt hat. Das Plebiszit vom 21. Nov. 1852 setzte dann an Stelle der 10jährigen Präsidentschaft das erbliche Kaisertum. Von 1860 an näherte sich Frankreich mehr dem parlamentarischen Kaisertum. Nach den ersten Niederlagen des Krieges von 1870 wurde dann die Republik proklamiert. Die durch allgemeines Stimmrecht gewählte Nationalversammlung ernannte am 13. Febr. 1871 Thiers zum Oberhaupt der vollziehenden Gewalt. Am 31. Aug. 1871 wurde Thiers nachdem die Nationalversammlung die Absetzung der Familie Bonaparte ausgesprochen hatte, der Titel eines Präsidenten der Republik übertragen. Die Bestimmungen dieses Gesetzes sollten nur provisorisch gelten, bis zur definitiven Festlegung einer neuen Verfassung. Diese erfolgte dann im Jahre 1875. Man nennt die Verfassung die von 1875 nach dem Datum des wichtigsten der drei von der Nationalversammlung beschlossenen Gesetze, nämlich dem über die Organisation der Staatsgewalten. Die Verfassung ist nicht eine einheitliche Urkunde, sondern sie besteht aus verschiedenen meist im Jahre 1875 entstandenen Verfassungsgesetzen.

I. Abschnitt.

Die Wahl des Präsidenten der Republik.

In einer Republik ist der Präsident das erwählte Oberhaupt des Staates. Wie diese Wahl stattfindet, dafür sind zwei Möglichkeiten vorhanden. Entweder der Präsident wird durch das Volk oder von der Volksvertretung gewählt. Ersteres ist der Fall in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, letzteres in Frankreich und in der Schweiz. In Amerika wird der Präsident gewählt durch allgemeine indirekte Volkswahlen. Das Verfahren wird des näheren weiter unten darzustellen sein. In der Schweiz tritt zur Wahl des Bundesrates und des Bundespräsidenten die sog. vereinigte Bundesversammlung unter dem Präsidium des Präsidenten des Nationalrates zusammen (Art. 96 u. 98 d. schweiz. Bundesverf.)

In Frankreich vereinigen sich die Mitglieder der Abgeordnetenkammer und des Senates zu einem Wahlkollegium, das dann Nationalversammlung heisst. Nach dem Verf. Ges. v. 16. Juli 1875 Art. 11 führt den Vorsitz in dieser Versammlung der Senatspräsident. Das Bureau der Nationalversammlung wird ebenfalls gebildet vom Präsidenten, Vizepräsident und den Sekretären des Senates. Mit Recht weist Esmein[1]) darauf hin, dass der Abgeordnetenkammer infolge ihrer numerischen Überzahl über den an Zahl

1) Esmein, Eléments de droit Constitutionel p. 485.

geringeren Senat ein Übergewicht innerhalb der Nationalversammlung gegeben sei.

Die Nationalversammlung hat in ihrer Eigenschaft als Wahlkollegium sich ausschliesslich mit der Wahlhandlung zu beschäftigen. Jede vorgängige Debatte und Verhandlung ist untersagt. Esmein meint[1]) verschiedene Leute hätten das Bedürfnis gefühlt diese Regel, die sich allmählich herausgebildet hat, auf eine Stelle der Verfassung zu stützen und benutzten zu diesem Zweck die Stelle des Art. 7 d. Verf. Ges. v. 25. Febr. 1875 welche lautet: en cas de vacance par décèson pour toute autre cause les deux chambres réunies procèdent immédiatement à l'election du président. Man folgerte nun aus diesen Worten, dass die Wahl unmittelbar d. h. ohne Verhandlungen und Debatten stattzufinden habe, während nach richtiger Annahme doch gesagt sein soll, dass die Wahlen unmittelbar d. h. ohne Aufschub nach Eintritt der betr. Ereignisse stattzufinden haben. Dieser parlamentarische Brauch ohne vorhergehende Verhandlungen zu stimmen hat allerdings eine verfassungsrechtliche Grundlage, aber er stützt sich nicht auf die oben angegebene Stelle des Verf. Ges. v. 1875, sondern, wie Lebon[2]) nachweist auf die Bestimmung des Art. 10 d. Verordnungsdekretes v. 2. Febr. 1852, welches verfügt, »dass ein Wahlkollegium sich nur mit der Wahl zu welcher es versammelt ist beschäftigen dürfe, und dass ihm alle Verhandlungen und Beschlussfassungen verboten seien.«

Nach dem Verfassungsgesetz v. 16. Juli 1875 müssen die Kammern mindestens einen Monat vor

1) Esmein, a. a. O. S. 456.

2) S. Lebon a. a. O. S. 73.

dem Amtsablauf des Präsidenten der Republik zur Nationalversammlung vereinigt werden, um zur Wahl des neuen Präsidenten zu schreiten. Mangels einer Einberufung hat die Vereinigung von rechts wegen 14 Tage vor dem Amtsablauf stattzufinden. Durch diese Bestimmung soll eine Unterbrechung in der Ausübung der vollziehenden Gewalt vermieden werden. Das Mandat des neuen Präsidenten läuft vom Augenblick der vollzogenen Wahl an d. h. er hat ein ius in re auf die Präsidentschaft[1]). Dadurch entsteht dann der eigentümliche Zustand, dass zwei Präsidenten vorhanden sind, der neu gewählte, und der alte, der sich noch im Amte befindet. In Frankreich dauert dieser Zustand nur einige Tage. Länger in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, wo die Präsidentenwahl in den ersten Tagen des Januar stattfindet, während der Amtsantritt erst im März erfolgt. Trotzdem hat auch dort dieser Zustand zu Besorgnis nie Anlass gegeben[2]).

Der Text der Verfassung sagt nicht, von wem die Einberufung der Nationalversammlung auszugehen habe, die einen Monat vor Amtsablauf der alten Präsidentschaft zusammentreten soll. Es geht aber wohl aus den Prinzipien der Verfassung hervor, dass diese Einberufung von dem im Amte stehenden Präsidenten auszugehen hat[3]). Ausserdem sieht die Verfassung den Fall vor, dass sich der Präsident dieser Verpflichtung entzieht, woraus man eben auf eine Verpflichtung desselben schliessen muss. In diesem Falle gibt die Verfassung[4]) folgendes Hilfsmittel: Wenn

1) Vergl. Hélie, constitutions de la France S. 1418.

2) Vergl. Esmein, a. a. O. S. 487.

3) Esmein, a. a. O. S. 488.

4) Vers. Ges. v. 16. Juli 1875 Art. 3 Abs. 2.

die Einberufung nicht stattfindet, so vereinigt sich die Nationalversammlung 14 Tage vor dem Ablauf der Amtszeit des Präsidenten der Republik von rechtswegen. Dann ist es die Konstitution selbst, welche die Einberufung vollzieht. Die Festsetzung von Tag und Stunde des Zusammentrittes ist dann Sache des Präsidenten des Senates, der ja auch Präsident der Nationalversammlung ist.

Bisher handelt es sich um die Einberufung der Nationalversammlung beim gesetzlichen Ende der Amtszeit des Präsidenten der Republik. Es kann nun aber der Fall eintreten, dass sich die Präsidentschaft erledigt durch irgend ein Ereignis vor Ablauf der gesetzlichen Amtszeit. Mit solchen Ereignissen beschäftigt sich Art. 7 d. Verf. Ges. v. 25. Febr. 1875 und Art. 3 d. Verf. Ges. v. 16. Juli 1875. Die erste Stelle lautet: »Im Falle der Erledigung durch Tod oder »aus irgend einem anderen Grund« schreiten die beiden Kammern nach ihrer Vereinigung unmittelbar zur Wahl eines neuen Präsidenten. In der Zwischenzeit ist der Ministerrat mit der Ausübung der vollziehenden Gewalt betraut.« Eigentlich sollte man meinen, dass dadurch d. h. durch die Worte »aus irgend einem anderen Grunde« auch der Fall der Demission vorgesehen sei. Trotzdem sagt Art. 3 d. Verf. Ges. v. 16. Juli 1875 nochmals: »Im Falle des Todes oder der Abdankung des Präsidenten der Republik vereinigen sich die Kammern von rechtswegen unmittelbar«. An dieser Stelle ist von einer Ausübung der vollziehenden Gewalt für die Zwischenzeit durch den Ministerrat nicht die Rede. Esmein meint[1]), dass diese verschiedenen Stellen keine ver-

1) Esmein a. a. O. S. 489.

schiedene Anwendung bedingen, sondern, dass es sich einfach um eine Aufstellung von verschiedenen mehr oder weniger klaren Fällen der Erledigung der Präsidentschaft handelt. Der Ministerrat tritt eben bei jeder unvorhergesehenen Erledigung in Aktion.

Esmein glaubt[1]), dass im Falle der Demission eine Diskontinuität in der Ausübung der vollziehenden Gewalt eintrete. Er sucht dies durch folgende Deduktion klar zu machen. Es hat sich in Frankreich der Brauch ausgebildet, dass der Präsident der Republik seine Demission in einem einfachen, an die beiden Präsidenten von Abgeordnetenkammer und Senat gerichteten Brief, einreicht; diese machen dann den betr. Kammern offizielle Mitteilung von der Demission und die Kammern vereinigen sich von rechtswegen zur Nationalversammlung, wobei der Senatspräsident Zeit und Stunde des Zusammentritts anzugeben hat. Der Präsident der Nationalversammlung wird einfach die Demission auf Grund der Verhandlungsprotokolle der beiden Kammern zu konstatieren haben — dass die Nationalversammlung die Demission annimmt ist nicht notwendig. Durch den einfachen, einseitigen Akt der Demission des Präsidenten der Republik ist also die Präsidentschaft vakant vom Augenblik der Mitteilung an die beiden Kammerpräsidenten. Denn gerade diese Vakanz gibt nach dem Text der Konstitution der Nationalversammlung die Befugnis sich von Rechtswegen zu versammeln, um zur Neuwahl zu schreiten. Es ist nun die Frage, ob im Falle einer Demission wirklich eine Diskontinuität in der Ausübung der vollziehenden Gewalt eintritt. M. E. ist diese Frage zu verneinen. Es ist zwar richtig,

1) Esmein a. a. O. S. 490.

dass der Präsident, der den Kammern gegenüber seine Demission gegeben hat, streng genommen gar nicht mehr Präsident ist, denn sein Mandat erlosch durch die abgegebene Erklärung sein Amt niederzulegen. Aber trotzdem kann man wohl nicht eine Diskontinuität in dem Amt des Präsidenten daraus folgern, denn man muss doch annehmen, dass der Präsident mit Willen der Verfassung sein Amt bis zur Neuwahl weiterführt, weil sonst, wie bei den andern Fällen der Vakanz des Präsidentenstuhles, der Ministerrat die provisorische Leitung des Exekutiven zu übernehmen hätte. Es tritt dann in Frankreich der Fall einer Kollepialexekutiven, ähnlich der unter der Verfassung des Jahres III, ein[1]).

Aber es ist in der französischen Verfassung des Jahres 1875 eine Lücke vorhanden, die allerdings eine Diskontinuität der vollziehenden Gewalt herbeiführen würde, und zwar in der schärfsten und unangenehmsten Form. Sonderbarer Weise ist auf diese Lücke der französischen Verfassung in der Literatur noch nicht hingewiesen worden. Es ist der Mangel eines Vizepräsidenten, der jederzeit, wie in der Verfassung der nordamerikanischen Union, an die Stelle des an der Ausübung seines Amtes verhinderten oder sterbenden Präsidenten treten kann. Denn nehmen wir den Fall an, dass ein französischer Präsident sein Ministerium wechselt und vor der Neubildung eines neuen Kabinets entweder stirbt oder seine Demission gibt. In diesem sehr leicht möglichen Fall tritt eine vollkommene Diskontinuität innerhalb der vollziehenden Gewalt ein. Nehmen wir an, dass zur gleichen Zeit die

1) Vergl. S. 10.

Kammern aufgelöst sind, so kann sich bis zur Erledigung der Neuwahlen und Konstituierung der Nationalversammlung diese Diskontinuität auf Monate erstrecken. M. E. ist dieser Mangel der Stellung eines Vizepräsidenten als eine ganz bedeutende Lücke in der französischen Verfassung zu betrachten.

Ein anderer von der Verfassung nicht vorgesehener Fall der Erledigung des Präsidenstuhls ist der, dass der Präsident der Republik in Anklagezustand wegen Hochverrats versetzt wird[1]). Das eine ist gewiss: die Stellung des Präsidenten wird erst vakant in dem Augenblick, in welchen seine Absetzung auf grund einer Verurteilung ausgesprochen ist. Erst dann kann die Nationalversammlung zusammentreten und zu einer Neuwahl schreiten. Aber was wird in der Zwischenzeit, während der Präsident in Anklagezustand versetzt ist, aus der vollziehenden Gewalt? Die Konstitution schweigt über diesen Punkt. Esmein sagt hierüber[2]): »Der klare Verstand sagt, dass der Präsident der Republik der regelrecht in Anklagezustand versetzt ist, sein Amt nicht weiterführen kann bis er von der Anklage gereinigt ist. Aber wer soll an seinem Platze sein Amt ausüben? Es muss m. E. nach Analogie des Falles, dass die Stelle sonstwie vakant wird, der Ministerrat sein.« Dem kann man wohl beistimmen. Es zeigt sich auch hier der Mangel eines Vizepräsidenten.

Ein dritter von der Verfassung nicht vorgesehener Fall ist der, wo der Präsident der Republik in die physische Unmöglichkeit versetzt wird seine Pflichten

1) Auf grund des Art. 6 d. Vers. Ges. v. 25. Febr. 1875 »les Président de la République n'est responsable que daus le cas de haute trahison.«

2) a. a. O. S. 491.

zu erfüllen z. B. im Falle einer Geistestörung. Oder aber auch ein rein örtliches Leiden hindert ihn seine Unterschrift zu geben. Man wird wohl in der Annahme nicht fehlgehen, dass in diesem Falle der Ministerrat interimistisch die Exekutive zu übernehmen hätte. Aber könnte sich auch die Nationalversammlung unmittelbar zur Wahl eines neuen Präsidenten versammeln? Ein Hauptgrund der dagegen spricht ist der, dass die Störung, z. B. die örtliche, nur vorübergehend zu sein braucht und in einer kurzen Frist behoben sein kann. Da auf Grund der Verfassung eine Absetzung nicht ausgesprochen werden kann, so kommt Esmein[1]) zu dem Schluss, dass auf dem Wege der Verfassungsinterpretation für die Nationalversammlung bei längerer Behinderung des Präsidenten die Berechtigung zum Zusammentritt und zur Neuwahl zugegeben werden müsse, da die Amtsführung des Ministerrates, die dem ganzen Geiste der Verfassung nach nur als eine interimistische gedacht werden kann, unmöglich eine dauernde werden könne. Immerhin ist auch hier eine bedenkliche Lücke in der Verfassung der französischen Republik zu konstatieren.

Art. 3 des Verf. Ges. v. 16. Juli 1875 sieht auch den Fall vor, dass die Kammer der Abgeordneten auf Grund des Art. 5 d. Verf. Ges. v. 25. Febr. 1875[2]) in dem Moment aufgelöst ist, wo die Präsidentschaft vakant wird. In diesem Falle muss das Wahlkollegium sofort zusammengerufen und der Senat von rechtswegen versammelt werden. Dafür sind heute zwei

1) a. a. O. S. 492.

2) »Le Présdident de la République peut sur l'avis conforme du Sénat dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat«.

Monate notwendig[1]). In dieser Zwischenzeit hat der Ministerrat die Geschäfte der vollziehenden Gewalt zu leiten.

Nach Verf. Ges. v. 25. Febr. 1875 Art. 2 wird der Präsident der Republik in Frankreich von der Nationalversammlung mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt und zwar auf die Dauer von 7 Jahren. Diese absolute Stimmenmehrheit wird berechnet aufgrund der gültig abgegebenen Stimmen. Leere oder nichtige Stimmzettel werden abgerechnet. Wenn z. B. von 810 abgegebenen Stimmen 800 gültig sind, so ist die absolute Mehrheit 401, da die 10 ungültigen Stimmen zuerst abgerechnet werden[2]).

Auf Grund des Ges. v. 22. Juli 1879 über den Sitz der Staatsgewalten hat die Sitzung der Nationalversammlung, in welcher der Präsident gewählt wird in Versailles stattzufinden. Ausser einer Verkündigung ist eine weitere Förmlichkeit nicht erforderlich. Er wird nicht wie der Präsident der Vereinigten Staaten vereidigt auf die Verfassung.

Die Festsetzung der Amtsdauer des Präsidenten auf 7 Jahre ruft eine juristische Frage hervor, deren Beantwortung allerdings keine grossen Schwierigkeiten bietet. Es handelt sich um den Fall, wo sich die Präsidentschaft vor dem gesetzlichen Ablauf durch Tod oder Demission vorzeitig erledigt. Ist der neue Präsident für 7 Jahre gewählt oder nur für den Rest der Amtsdauer seines Vorgängers? Die französische Verfassuug sagt kategorisch: »der Präsident der Republik ist auf 7 Jahre ernannt[3])«. Damit ist gesagt,

1) Esmein a. a. O. S. 492.

2) Esmein, a. a. O. S. 486.

3) Vers. Ges. v. 25. Febr. 75 Art. 2.

dass der französische Präsident, unter welchen Umständen auch immer er gewählt sein mag, für volle 7 Jahre ernannt ist. Anders ist dies in Amerika und der Schweiz, wo der an die Stelle des Präsidenten vorrückende Vizepräsident das Amt des Präsidenten nur bis zum Ende der Amtsdauer seines Vorgängers inne hat[1]).

Das Verfassungsgesetz v. 25. Febr. 1875 Art. 2 sagt mit kurzen Worten: »Der Präsident der Republik ist wieder wählbar.« In der Schweiz ist nach Art. 98 d. B. V. der abtretende Präsident für das nächste Jahr weder als Bundespräsident noch als Vizepräsident wählbar. Im übrigen steht einer mehrmaligen Wiederwahl nichts im Wege. Auch in Amerika ist die Wiederwählbarkeit durch die Verfassung nicht beschränkt. Es kann sich höchstens durch lange Übung eine Praxis herausbilden. Viele Präsidenten wurden in Amerika zwei Mal gewählt, zum dritten Mal noch keiner. Doch erscheint es keineswegs ausgeschlossen, dass ein beliebter Präsident auch zum dritten Mal gewählt wird. Präsident Grant unterlag bei seiner dritten Kandidatur 1880 mit einer ziemlich hohen Stimmenzahl, und in dem bevorstehenden Wahlkampf scheint der jetzige Präsident grosse Aussichten zu haben ein drittes Mal gewählt zu werden[2]). In Frankreich wurde bisher noch kein

1) Vergl. Unionsverfassung Art. II Sekt. I und schweiz. Bundesverfassung Art. 96 Abs. III sowie Esmein a. a. O. S. 478 für Frankreich.

2) Vergl. einen Leitartikel d. »Hamburger Fremdenblattes« vom 18. Sept. 1906 wo dieser Ansicht überzeugender Ausdruck verliehen wird.

Präsident zum zweiten Mal gewählt, und nur einer hat bisher seine ganze Amtszeit zu Ende geführt.

Über das passive Wahlrecht für die Stellung eines Präsidenten der Republik sagen die Verfassungsgesetze des Jahres 1875 nichts. Die Wahl des französischen Präsidenten ist also an gar keine bestimmten Vorbedingungen bezüglich Alter Bürgerrecht u. s. w. gebunden. Lebon[1]) sagt hierüber: »Da es sich aber um ein wesentlich politisches Amt handelt, so wird man mit Rücksicht auf die allgemeinen Grundsätze des französischen Staatsrechts sagen müssen, dass nur derjenige gewählt werden kann, der sich im Genuss seiner politischen Rechte befindet.« Die einzige Beschränkung für die Wahlfähigkeit für das Amt eines Präsidenten der Republik enthält das Verfassungsgesetz v. 13./14. August 1884, welches bestimmt, dass Mitglieder derjenigen Familien, welche einstmals über Frankreich geherrscht hatten, unfähig sein sollten, das Amt eines Präsidenten der französischen Republik zu verwalten[2]).

Ausführlichere Bestimmungen über die Fähigkeit Präsident zu werden enthalten die schweizerische Bundesverfassung und die Verfassung der nordamerikanischen Union. Nach Artikel 96 der schweizerischen Bundesverfassung werden die Mitglieder des Bundesrates (und damit auch der Bundespräsident) aus allen Schweizerbürgern, welche als

1) Lebon, a. a. O. S. 44.

2) Über die Gründe, warum die französische Verfassung über die Vorbedingungen des passiven Wahlrechts schweigt vergl. Esmein a. a. O. S. 494—95.

Mitglieder des Nationalrates wählbar sind[1]) von der Bundesversammlung auf die Dauer von drei Jahren ernannt. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden. Ausserdem ist nach Art. 97 der Bundesratsmitglieder verboten irgend eine andere Beamtung, sei es im Dienst der Eidgenossenschaft oder eines Kantones, zu bekleiden, oder einen anderen Beruf oder Gewerbe zu betreiben.

Nach Art. II Sekt. 1 der Unionsverfassung ist zum Präsidenten niemand wählbar, der nicht geborener Amerikaner, oder zur Zeit der Annahme dieser Verfassung Bürger der Vereinigten Staaten ist. Niemand ist für dieses Amt wählbar, der nicht das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet hat und seit vierzehn Jahren seinen Wohnsitz in den Vereinigten Staaten hat. Wer diese Bedingung nicht erfüllt, und wer durch ein Urteil des Senates (impeachment) die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter unter der Hoheit der Vereinigten Staaten verloren hat, ist für das Amt eines Präsidenten nicht wählbar. Die gleichen Vorschriften gelten für die Wahl zum Vizepräsidenten der Vereinigten Staaten[2]).

Demnach sind von der Wählbarkeit alle nur naturalisierten Bürger der Union ausgeschlossen. Der Satz der amerikanischen Union, dass nur ein geborener

1) Art. 75 der schweiz. Bundesverf.: »Wahlfähig als Mitglied des Nationalrates ist jeder Schweizer weltlichen Standes der stimmberechtigt ist« und Art. 74: »Stimmberechtigt ist jeder Schweizer, der das 20. Lebensjahr zurückgelegt hat und im übrigen nach der Gesetzgebung des Kantones, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist.«

2) XII. Amendement, am Ende.

Bürger der Vereinigten Staaten wählbar sei »oder wer zur Zeit der Annahme dieser Konstitution Bürger der Vereinigten Staaten ist«, ist für die heutige Zeit praktisch von keiner Bedeutung mehr. Er galt nur für die ausländischen Freiheitskämpfer, die später das amerikanische Bürgerrecht erwarben. Eine sehr wichtige Frage ist jedoch die, ob Bürger der Territorien, die dort geboren oder aus einem anderen Staate eingewandert sind, für wählbar erachtet werden müssen. Darüber schweigt Verfassung, Wissenschaft und Gesetzgebung vollständig. Schlief[1]) glaubt, dass ein Bürger eines Territoriums nicht Präsident werden könne. v. Holst nimmt leider zu dieser Frage nicht Stellung, ebenso wenig J. Bryce und Rüttimann. Eine andere zweifelhafte Frage ist die, was mit der Vorschrift gemeint sei, dass der Kandidat 14 Jahre in den Vereinigten Staaten anwesend gewesen sein müsse. Bedeutet diese »Anwesenheit« nur, dass er seinen Wohnsitz im juristischen Sinne in Amerika hatte, so dass er persönlich nicht anwesend zu sein brauchte oder soll gerade seine persönliche Anwesenheit erfordert werden. Man kann wohl das Letztere annehmen, da durch diese 14jährige Anwesenheit eine Garantie gegeben werden soll, dass der Kandidat mit den amerikanischen Verhältnissen aus eigener Anschauung vertraut sei. Im übrigen scheinen mir die weitschweifigen Untersuchungen Schliefs[2]) über diese Frage nicht notwendig zu sein. Die ganze Bestimmung stammt eben aus der Jugendzeit der Union, wo man den Ausländern, die den Freiheitskampf mitkämpften und später Bürger der Union wurden, zwar

1) Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union S. 111.
2) Schlief, a. a. O. S. 112.

Gelegenheit geben wollte, das höchste Amt des ganzen Staatswesens ebenfalls zu erlangen, jedoch knüpfte man daran die berechtigte Bedingung, dass ein solcher naturalisierte Ausländer, dem neuen Staate mindestens 14 Jahre angehört haben müsse. Wenn man die ganze Frage von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet, so wird man zu dem Resultat kommen, dass diese Bestimmung heute zwar überflüssig geworden ist und zu wirklichen Konflikten kaum Anlass geben wird. Soviel Urteil muss dem Wahlkollegium doch zugetraut werden, dass es nicht einen Mann für das höchste Amt wählt, der zwar formell die Bedingung der 14jährigen Anwesenheit in den Vereinigten Staaten erfüllt, nach der ganzen Lage der Dinge aber die nötige Kenntnis des öffentlichen Lebens in Amerika nicht besitzt.

Nach Art. II Sekt. 1 werden Präsident und Vizepräsident auf 4 Jahre gewählt, deren Beginn stets auf den 4. März festgesetzt ist. Mit dem Ablauf dieser Zeit erreicht die Stellung beider ipso iure ihr Ende. Der Fall der vorzeitigen Beendigung der Amtszeit ist aber in Art. II Sekt. 1 § 6 ebenfalls vorgesehen. Mit Bezug auf den Präsidenten heisst es in der Konstitution: »Im Falle, dass der Präsident vom Amte entfernt wird, oder seines Todes, Verzichtes oder eintretender Unfähigkeit, die Befugnisse und Pflichten des Amtes zu versehen, soll das letztere auf den Vizepräsidenten übergehen.«

Wenn der Präsident stirbt, vom Amte entfernt wird, oder demissioniert können Schwierigkeiten nicht entstehen. Wohl aber enthält der vierte Punkt eine Unklarheit. Wer soll den Eintritt der Unfähigkeit des Präsidenten zur Ausübung seines Amtes feststellen?

In der amerikanischen Literatur findet sich auf die Frage keine Antwort. Der Annahme, dass der Kongress darüber zu entscheiden haben könne, steht das gewichtige Argument entgegen, dass derselbe dadurch die Möglichkeit erhielte, einen ihm unbequemen Präsidenten durch einen Mehrheitsbeschluss aus dem Amte zu entfernen. Alsdann käme noch ein Verfahren ähnlich dem des Impeachments in Betracht, aber die Verfassung hat das Impeachment ausdrücklich auf ganz bestimmte Fälle beschränkt. Es bleibt also nur der eine Ausweg, den obersten Gerichtshof auf einen von irgend einer Seite ausgehenden Antrag hin entscheiden zu lassen [1]). Die Verfassung gibt aber, wie gesagt, auf diese Frage keine Antwort.

Eine andere Frage ist die, ob bei eintretender Unfähigkeit des Präsidenten der Vizepräsident das Amt nur provisorisch verwaltet, oder ob im Falle der Behebung dieser Unfähigkeit der erstere wieder in seine Stellung eintritt. Oder aber verliert der Präsident in diesem Falle sein Amt ganz und gar, so dass der Vizepräsident, wie in allen anderen oben angeführten Fällen vollkommen in sein Amt einrückt? In Anbetracht des Wortlautes der oben angeführten Verfassungsbestimmung hat man sich für das letztere zu entscheiden, denn dieselbe stellt alle in ihr erwähnten vier Fälle vollkommen gleich. Nun lautet in der angezogenen Verfassungsbestimmung der nächste Abschnitt folgendermassen: »Der Kongress ist zuständig, ein Gesetz zu erlassen [2]), das für den

1) Vgl. Schlief a. a. O. S. 115.

2) Nach dem im Jahre 1886 erlassenen Gesetze, durch welches das im Jahre 1791 erlassene Gesetz über die Vertretung des Präsidenten und Vizepräsidenten aufgehoben wird, ist der Präsident in

Fall der Entfernung, des Todes, des Rücktrittes oder des Unvermögens beider, des Präsidenten und des Vizepräsidenten, bestimmt, welcher Beamte die Befugnisse auszuüben hat. Dieser Beamte hat demgemäss bis zur Hebung des Unvermögens oder bis zur Neuwahl des Präsidenten das Amt zu führen.«

Im Falle also der Präsident stirbt, verzichtet oder unfähig wird sein Amt zu verwalten, »geht sein Amt auf den Vizepräsidenten über«, wie die Verfassung unzweideutig sagt. Im Falle jedoch auch der Vizepräsident unfähig wird, dauert seine Vertretung nur bis zur Behebung der Unfähigkeit. Er verliert durch eine vorübergehende Unfähigkeit das Amt nicht für immer, sondern nur so lange, bis diese Unfähigkeit behoben ist, während beim Präsidenten eine, wenn auch nur vorübergehende Unfähigkeit, sein Amt zu verwalten, den definitiven Verlust desselben bedeutet.

Falls der Präsident abdankt, so hat er dies dem Staatssekretär schriftlich mitzuteilen und der Vizepräsident tritt an seine Stelle, um sein Amt zu Ende zu führen [1]). Im übrigen kann der Präsident die Ausübung seiner Amtsgeschäfte keinem anderen übertragen.

Es erübrigt nunmehr noch das in den Vereinigten Staaten von Nordamerika übliche Wahlverfahren, das die Verfassung sehr eingehend vorschreibt, des Näheren zu betrachten. Wie oben schon gesagt, geht die Person des Präsidenten aus sogenannten mittelbaren d. h. indirekten Wahlen hervor. Präsi-

folgender Reihenfolge zu vertreten, falls der Vizepräsident verhindert ist: Staatssekretär, Sekretär des Schatzes, des Krieges, Generalstaatsanwalt, Generalpostmeister, Sekretär der Marine, des Innern.

1) Ges. vom 1. März 1792.

dent und Vizepräsident werden nach den gleichen Bestimmungen gewählt. Art. II Sekt. 1 Abschn. 2 der Unionsverfassung sagt: »Jeder Staat ernennt in der Weise, die jede gesetzgebende Versammlung in den einzelnen Staaten zu bestimmen hat, eine Anzahl von Wahlmännern, die der Gesamtzahl der Senatoren und Repräsentanten, zu der der Staat im Kongress berechtigt ist, gleichkommt. Zum Wahlmann darf jedoch kein Senator, oder Repräsentant, oder irgend eine andere Person ernannt werden, die unter den Vereinigten Staaten ein entgeltliches oder unentgeltliches Amt bekleidet«. Ueber die passive Wahlfähigkeit zum Wahlmann sagt die Verfassung weiter nichts. Sie schliesst nur die Mitglieder des Kongresses und sonstige besoldete oder unbesoldete Beamte der Union aus. Dadurch soll streng das Prinzip gewahrt werden, dass der Präsident aus Volkswahlen, ganz unabhängig von Mitgliedern der gesetzgebenden Gewalt, hervorgeht. Es ist jedem Staate überlassen, die Wahlmänner aus direkten oder indirekten, geheimen oder öffentlichen Wahlen hervorgehen zu lassen. Es konnte auch jeder Staat, wie South Karolina es lange getan hat, seine Wahlmänner durch die Legislatur ernennen. Das Verfassungsamendement XIV. Abs. 2 enthält jedoch folgende Bestimmung: »Wenn das Recht der Abstimmung bei der Wahl für die Aufstellung der Wahlmänner für den Präsidenten oder Vizepräsidenten irgend einem männlichen Einwohner eines Staates, der 21 Jahre alt und Bürger der Vereinigten Staaten ist, entzogen oder irgendwie verkürzt wird, so wird die Grundlage der Vertretung eines Staates auf das Verhältnis zurückgeführt, in dem die Zahl solcher männlicher Einwohner zu der ganzen Zahl männlicher

21 Jahre alter Einwohner steht«. Diese Bestimmung hatte den Zweck, den ehemaligen Sklavenstaaten bei der Verkürzung der politischen Rechte der farbigen Bevölkerung ein Hindernis in den Weg zu legen.

Nach dem Gesetz vom 3. Februar 1887 müssen Streitigkeiten über die Rechtmässigkeit der Urwahlen spätestens sechs Tage vor dem Zusammentritt der Wahlmänner (zweiter Montag des Januar) nach den Gesetzen des betr. Staates entschieden sein. Jeder Wahlmann erhält von der Regierung seines Staates über seine Wahl eine amtliche Bescheinigung in dreifacher Ausfertigung (Wahlpatent).

Nach Amendement XII der U. V. müssen die Namen für Präsident und Vizepräsident auf zwei verschiedene Zettel geschrieben werden, nicht wie vorher auf denselben Stimmzettel. Ueber die Stimmzettel, die für den Präsidenten und die, welche für den Vizepräsidenten abgegeben werden, sind zwei verschiedene Listen zu führen. Präsident und Vizepräsident dürfen nicht dem gleichen Staate angehören. Die Wahllisten werden unterzeichnet, beglaubigt und versiegelt nach dem Sitze der Regierung der Vereinigten Staaten abgesandt und zwar an die Adresse des Senatspräsidenten. Derselbe soll nun in Gegenwart des Senates und des Repräsentantenhauses alle Zertifikate öffnen und die Zählung der Stimmen soll dann stattfinden. Wer die höchste Stimmenzahl als Präsident hat, soll Präsident sein, falls diese Zahl die Mehrheit aller aufgestellten Wahlmänner umfasst. Hat keiner der für den Präsidentenposten aufgestellten Kandidaten die zur Wahl notwendige Stimmenmehrheit [1]) auf sich vereinigt, dann wählt das Repräs-

1) Vergl. Bryce a. a. O. S. 46: Die Zahl der Wahlmänner ist

sentantenhaus durch Stimmzettel unmittelbar den Präsidenten und zwar von den drei Personen, die nach der Liste die grösste Zahl von Stimmen als Präsident erhalten haben. Die Stimmen werden staatenweise — für jeden Staat eine Stimme — abgegeben. Es frägt sich nun, was geschehen soll, wenn etwa vier Kandidaten die gleiche Stimmenzahl erhalten? Die Verfassung gibt darauf keine Antwort. Ausserdem ist die Möglichkeit vorhanden, dass das Repräsentantenhaus gerade den Kandidaten unter den dreien wählt, welcher am wenigsten Stimmen erhalten hat — vielleicht ist es nur eine ganz geringe Anzahl im Vergleich zu dem Kandidaten, welcher am meisten Stimmen erhalten hat. In diesem Falle wäre dem Volkswillen in seiner Mehrheit doch sehr wenig Rechnung getragen. Doch verlieren diese Fragen an Bedeutung, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Wahl an das Repräsentantenhaus und den Senat in sehr seltenen Fällen — bis jetzt nur zweimal 1800 u. 1824) — übergeht [1]). Aber trotzdem enthält das ganze Verfahren eine grosse Ungerechtigkeit und der Volkswille kann vollkommen missachtet werden, ganz abgesehen von dem oben als möglich charakterisierten Falle. Denn wenn die 22 kleineren Staaten in dem Repräsentantenhaus für den Kandidaten A stimmen und die 21 grösseren Staaten für den Kandidaten B, so würde A gewählt, trotzdem die Bevölkerung der betr. 22 kleineren Staaten eine Minorität repräsentiert im Vergleich zu den 21 grösseren Staaten. — Hat

seit 1891 444 (1888 waren es 401) und die absolute Mehrheit ist demnach 223 Stimmen.

1) Vgl. Bryce a. a. O. S. 46/47.

niemand von den als Vizepräsident aufgestellten Kandidaten eine Mehrheit aller Stimmen erlangt, so wählt der Senat von den beiden Personen der Liste, für die die meisten Stimmen abgegeben sind, den Vizepräsidenten. Die gesetzlich notwendige Zahl besteht in der Zweidrittelmehrheit des ganzen Senates. Zur Wahl erforderlich ist die Mehrheit aller Senatoren.

Wir sehen also in den Fällen, wo das Wahlrecht an den Kongress übergeht, diesen nicht ein Wahlkollegium bilden wie die Nationalversammlung in Frankreich und die vereinigte Bundesversammlung in der Schweiz, sondern beide Abteilungen des Kongresses treten gesondert in Aktion, das Repräsentantenhaus zur Wahl des Präsidenten, der Senat zur Wahl des Vizepräsidenten.

Alsdann enthält das XII. Amendemeut noch folgende Bestimmung. Wenn das Repräsentantenhaus nicht vor dem vierten Tage des nächstfolgenden März den Präsidenten wählt, so oft das Wahlrecht auf das Haus übergeht, dann versieht der Vizepräsident das Amt des Präsidenten, wie im Falle des Todes oder bei anderer verfassungsmässiger Behinderung des Präsidenten.

Schlief[1]) nimmt nun den Fall an, dass auch ein Vizepräsident vor dem obigen Termine nicht gewählt wird. Er kommt zu dem Schluss, dass dann nichts übrig bleibe, als den alten Präsidenten weiteramtieren zu lassen. Die Konstitution bestimme zwar ausdrücklich, dass ein Präsident nur für die Dauer von vier Jahren zu wählen sei, allein anderseits ergebe sich doch aus ihr, dass die Republik nie ohne einen Prä-

1) Schlief a. a. O. S. 110.

sidenten sein solle, und dass darum die Funktionen des jeweilig im Amte befindlichen Präsidenten auszudehnen seien, bis zu dem Zeitpunkte, wo ein Nachfolger eintrete.« Dieser Schluss ist m. E. falsch. In dem Falle, dass weder die Wahl eines Präsidenten noch die eines Vizepräsidenten zustande kommt, so gelten eben beide als verfassungsmässig verhindert und werden in der auf Seite 29 in der Anmerkung angegebenen Reihenfolge vertreten.

Eine andere für die Vereinigten Staaten sehr wichtige und in der Verfassung nicht geregelte Frage ist die, wer die Rechtsgültigkeit der von den Wahlmännern abgegebenen Stimmen zu prüfen, bezw. über behauptete Wahlunregelmässigkeiten zu entscheiden hat. Da die Verfassung für die Lösung dieser Frage keinen Anhalt gibt, so muss man wohl annehmen, dass der Kongress zur Prüfung des Wahlvorganges beim Wählen durch die Wahlmänner kompetent sei. Bei der Urwahl sind, wie wir oben gesehen haben, die Einzelstaaten für Entscheidungen über die Rechtmässigkeit der Wahl zuständig. — Man arbeitete für das Verfahren des Zählens der Stimmen in Gegenwart des Kongresses eine Geschäftsordnung (joint rule) aus deren zweiundzwanzigste Regel [1]) folgendermassen lautet: »Wenn bei der Verlesung solchen (d. h. von den Staaten übersandten) Protokolles von seiten der Zähler — d. i. dem Senatspräsidenten und dem von ihm ernannten Beiständen — irgendeine Streitfrage darüber erhoben werden sollte, ob die bezüglichen Stimmen zu rechnen seien oder nicht, und dieses von dem Vorsitzenden festgestellt wird, so soll

1) Zitiert nach Schlief S. 104.

sich der Senat zurückziehen und jene Frage dieser Körperschaft zur Entscheidung vorgelegt werden, und der Sprecher des Repräsentantenhauses soll in gleicher Weise die gedachte Frage dem Repräsentantenhause unterbreiten. Und keine derartige Streitfrage soll bejahend entschieden und keine Stimme gezählt werden, ausser auf einen übereinstimmenden Beschluss beider Häuser hin, welche, wenn sie schlüssig geworden sind, sofort wieder mit einander zusammentreten sollen; und der Vorsitzende soll dann die Entscheidung der unterbreiteten Streitfrage verkündigen, und über diese Frage soll eine fernere Debatte in keinem der beiden Häuser mehr stattfinden.« Damit ist klar der Grundsatz ausgesprochen, dass der Kongress die Kompetenz habe, die Gültigkeit der Stimmen zu prüfen. Diese Praxis machte sich mehrfach geltend und die Frage wurde besonders akut bei der Präsidentenwahl des Jahres 1876/77. Damals nahm dann der Kongress die weitgehendsten Befugnisse für sich in Anspruch [1]). Schliesslich nahm man zur Lösung der Frage (es handelte sich darum, ob Hayes oder Tilden gewählt war) folgendes Mittel zur Hilfe. Man passierte ein Gesetz, dass eine Kommission, bestehend aus fünf Senatoren, fünf Mitglieder des Repräsentantenhauses und fünf Mitglieder des Oberbundesgerichtes, die Frage der Rechtmässigkeit jener Wahlen prüfen sollte. Der Kongress erklärte schliesslich auf grund der Kommissionsverhandlungen Hayes für gewählt. — In jener Kommission wurde der Standpunkt fixiert, dass jede Stimme, über die ein gehörig beglaubigtes Protokoll beigebracht würde,

1) Vergl. Schlief a. a. O. S. 106 ff. v. Holst a. a. O. S. 49/50.

gezählt werden solle. Wann dieses Protokoll als formell gültig zu betrachten ist, wird sich nach den allgemeinen Gesetzen jeweils entscheiden müssen [1]). Im ganzen scheinen aber infolge dieses durch die Verfassung nicht geregelten Punktes allmählich unhaltbare Zustände eingerissen zu sein, indem das Repräsentantenhaus bezw. die Mehrheit in demselben zu gunsten eines ihr genehmen Kandidaten Stimmen nach Belieben gelten lässt oder nicht und dadurch die eigentliche Entscheidung über die Präsidentenwahl an sich reisst [2]). v. Holst meint [3]), dass ein Verfahren, wie das bei der Einsetzung jener Kommission eingeschlagene wohl nicht mehr in Anwendung kommen könne. Es ist aber nicht abzusehen, wie sich ähnliche Fälle gegebenen Falles anders regeln lassen würden. Am zweckmässigsten wäre natürlich ein Verfassungsamendement, welches in unanfechtbarer klarer Weise feststellen musste, wann eine Stimme gültig sein solle und wann sie angefochten werden könne, und wem die Entscheidung über diese Fragen zustehe.

Nach Unionsverf. Art. II Sekt. 1 Abschnitt 7. leistet der neugewählte Präsident, bevor er sein Amt antritt, folgenden Eid: »Ich schwöre (oder versichere feierlich), dass ich das Amt eines Präsidenten der Vereinigten Staaten gewissenhaft ausüben und die Verfassung der Vereinigten Staaten nach meinem besten Können beobachten, schützen und verteidigen will.« Dieser Eid wird nach alter Sitte in Gegen-

1) Vergl. darüber Schlief S. 107.

2) Vergl. Schlief am gleichen Orte.

3) v. Holst a. a. O. S. 50.

wart des Volkes vor dem Oberrichter des Oberbundesgerichtes auf der Ostseite des Kapitols abgenommen [1]). Nach der Vereidigung verliest der neugewählte Präsident eine Proklamation an seine Mitbürger, die sog. Inauguraladresse. Alsdann nimmt er seine Wohnung im Excutive mansion oder, wie der volkstümliche Ausdruck lautet, im »Weissen Haus«.

1) Auch der Vizepräsident, der aus den verfassungsmässigen Gründen an die Stelle des Präsidenten vorrückt, wird in der gleichen Weise vereidigt, nur wird dann nicht die feierliche, öffentliche Form gewählt.

II. Abschnitt.

Die rechtliche Stellung des Präsidenten der Republik.

1. Die persönliche Stellung des Präsidenten, Verantwortlichkeit, Absetzbarkeit, Gehalt und Ehrenrechte.

In einer Republik ist für persönliche Vorrechte des Staatsoberhauptes kein grosser Raum. So ist denn auch uur in Frankreich, nicht aber auch in Amerika und in der Schweiz, der Präsident gegen Beleidigungen, die durch die Presse gegen ihn verübt werden, durch Art. 26 d. Ges. vom 29. Juli 1881 besonders geschützt, indem diese Beleidigungen mit härteren Strafen als gewöhnliche Privatbeleidigungen bedroht sind. Im übrigen unterscheidet sich in allen drei Republiken der Präsident in seiner privatrechtlichen Stellung durchaus nicht von einem gewöhnlichen Bürger.

In Amerika wird die persönliche Rechtsstellung des Präsidenten in der Verfassung mit keinem Wort berührt. Dies muss besonders merkwürdig erscheinen, da doch den Kongressmitgliedern, deren Stellung nicht so hervorragend ist, wie die des Präsidenten, Privilegien mannichfacher Art zugebilligt sind [1]), während mit Bezug auf den letzteren davon gar keine

1) Art. I Sekt. 6. Abschn. 2.

Rede ist. In der Verfassung ist der Präsident als vollkommen selbständiger Faktor der Regierung gedacht, und man darf somit wohl annehmen, dass er denselben Schutz zum mindesten geniessen muss wie die Kongressmitglieder. Denn sonst wäre es ja mit seiner Selbständigkeit schlecht bestellt. Es müssen demnach für den Präsidenten alle die Privilegien in Anspruch genommen werden, welche diese unbedingt notwendige Unabhängigkeit garantieren. Dasselbe muss auch für den Vizepräsidenten gelten. Dieser muss doch schon als Präsident des Senates zum mindesten die Rechte besitzen, welche den Mitgliedern dieser Körperschaft zustehen. Und dann kann man eben folgern, dass der Präsident mindestens die gleichen persönlichen Schutzrechte geniessen muss wie der Vizepräsident. Trotzdem dies alles mit Sicherheit aus den Prinzipien der Verfassung zu interpretieren ist, muss man es als eine Lücke in derselben betrachten, dass sie keine Stellung nimmt zu dieser Frage.

Eine andere, weit wichtigere Frage, ist die der Verantwortlichkeit des Präsidenten der Republik. Die schweizerische Bundesverfassung sagt über die Verantwortlichkeit der Bundesratsmitglieder gar nichts. Man muss daher annehmen, dass sie dieselbe Verantwortlichkeit besitzen, wie jeder eidgenössische Beamte. — Die französische Verfassung bestimmt dagegen [1]), dass der Präsident der Republik unverantwortlich ist ausgenommen im Falle des Hochverrates! Seine Unverantwortlichkeit wird dadurch

1) Verf.-Ges. v. 25. Febr. 1875 Art. 6. »Le Président n'est responsable que dans le cas de haute trahison.«

gedeckt, dass alle Regierungshandlungen von einem Minister gegengezeichnet sein müssen. Diese Minister aber sind aus der jeweiligen Parlamentsmehrheit genommen und müssen, im Falle sie nicht das Vertrauen des Parlamentes geniessen, abtreten.

Ob in einer Republik dem Prinzip der Verantwortlichkeit oder dem der Unverantwortlichkeit der Vorzug zu geben ist, soll an dieser Stelle nicht untersucht werden, da dies nicht in den Rahmen dieser Arbeit fällt. In Frankreich ist, wie schon gesagt, der Präsident nur wegen Hochverrates anklagbar. Sonst kann er nicht abgesetzt werden z. B. wegen fortgesetzten unehrenhaften Lebenswandels. Der Einwand, dass er dadurch unschädlich gemacht werden könne, dass er nicht im stande sei, ein Ministerium zu bilden, ist m. E. nicht stichhaltig. In einem solchen Falle, d. h. wenn kein Kabinett zu stande käme, würde eben die Staatsmaschine stille stehen, denn eine verfassungsmässige Waffe gegen einen derartigen Präsidenten, ist nicht vorhanden, es müsste denn sein, dass er freiwillig abträte.

Anders ist dies in den Vereinigten Staaten, wo die Verfassung durch das Impeachment ein unbedingt wirksames Mittel geschaffen hat. Art. II Sekt. 4 der Unionsverfassung sagt: »Der Präsident, der Vizepräsident und alle anderen bürgerlichen Beamten der Vereinigten Staaten werden ihrer Aemter entsetzt, wenn sie wegen Hochverrates, Bestechung und anderer schwerer Verbrechen und Vergehen vom Repräsentantenhaus angeklagt und deswegen vom Senat verurteilt sind.« Die Anklage geht also vom Repräsentantenhaus aus. Der Gerichtshof wird durch den Senat gebildet, der für diesen Zweck besonders ver-

eidigt wird (U. V. Abt. I, Sekt. 3). An der gleichen Stelle wird bestimmt, dass wenn sich der Präsident der Vereinigten Staaten in Untersuchung befindet, nicht der gewöhnliche Präsident des Senates, der Vizepräsident der Vereinigten Staaten, den Vorsitz führt, sondern der Oberrichter des Oberbundesgerichtes. Das Verfahren ist ein politisches. Daher darf das Urteil nur auf Entfernung aus dem Amte, auf Unfähigkeit zur Bekleidung und zum Genuss eines Ehrenamtes oder eines Amtes oder eines Einkommens unter den Vereinigten Staaten lauten. Nichtsdestoweniger kann der Verurteilte noch vor den ordentlichen Gerichten nach Massgabe der Gesetze angeklagt, in Untersuchung gezogen, verurteilt und bestraft werden. [1]) Bis jetzt war Andrew Johnson der einzige Präsident, welcher durch ein Impeachment vom Amte entfernt wurde. Im grossen und ganzen ist das Impeachment eine sehr wirksame Waffe des legislativen Körpers gegen Ausschreitungen des Präsidenten.

Die französische Verfassung kennt ein Verfahren ähnlich dem des Impeachments in den Vereinigten Staaten, falls der Präsident wegen Hochverrates angeklagt wird. Nach Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875 Art. 12 geht dann die Anklage von der Kammer der Abgeordneten aus und der Gerichtshof wird durch den Senat gebildet. In diesem Art. 12 wird ferner gesagt, dass ein Gesetz ergehen solle, welches das Anklage-, Untersuchungs- und Gerichtsverfahren regeln werde. Dieses Gesetz ist nie ergangen. Was

1) U. V. Art. I, Abschnitt 3.

ist nun hieraus zu schliessen? Lebon [1]) meint über diese Frage: »Darf man mit einigen Erklärern ausländischer in diesem Punkte ebenfalls wie die französische Verfassung von 1875, unvollständiger Verfassungen sagen, dass, da in strafrechtlichen Fragen alles strictissimae interpretations ist, niemand das Stillschweigen oder den Mangel eines Gesetzes ergänzen darf, dass folglich der Mangel eines organischen Gesetzes über diese Frage die Anwendung der Verfassungsbestimmung unmöglich macht? Oder ist dagegen zu behaupten, dass bei dem Mangel einer gesetzlichen Bestimmung, welche die Anwendung der Verfassung beschränkt oder regelt, die Deputiertenkammer volle Freiheit in der Bezeichnung der Verbrechen oder hochverräterischen Handlung, die zu einer Anklage Anlass geben könnten, habe; dass der Senat volle Freiheit des Verfahrens bei der Untersuchung und Aburteilung der Angeklagten, und ebenso volle Freiheit habe, um in dem Arsenal der französischen Strafgesetze diejenigen Strafen auszuwählen, mit denen zu belegen sie für passend findet?« Lebon gesteht dann im weiteren Verlauf seiner Untersuchung mit Hinweis auf wichtige Präzedensfälle dem Senat dieses Recht zu. Und dies m. E. mit Recht. Denn die Regelung des Verfahrens ist eine so untergeordnete Sache im Vergleich zu der dem Senate zustehende Urteilsbefugnis, dass man dieselbe dieser Körperschaft wohl anvertrauen darf. Auf jeden Fall kann nicht behauptet werden, dass der Mangel jenes von der Verfassung vorgesehenen Gesetzes ein Verfahren wegen Hochverrats unmöglich machen würde. Und übrigens kann ja auch jenes Gesetz gegebenen

1) Lebon, a. a. O. S. 55. ff.

Falles ad hoc erlassen werden. Immerhin muss zugegeben werden, dass der Mangel jenes Gesetzes als eine Lücke in der französischen Verfassung zu betrachten ist. Im Jahre 1878 wurde von Pascal Duprat über die Verantwortlichkeit der Minister und des Präsidenten in der Kammer der Abgeordneten zwei Vorschläge eingebracht, derselben aber keine weitere Folge gegeben. Seitdem hat sich die französische Volksvertretung nicht mehr mit dieser Frage beschäftigt.

Ueber das Gehalt, das der Präsident der Republik zu erhalten hat, sagt die französische Verfassung kein Wort. Es bleibt der Legislativen überlassen, die Höhe desselben jeweils im Finanzgesetz festzusetzen. Auf Grund des Gesetzes vom 16. Sept. 1871 bezieht der Präsident der Republik ein Gehalt von 600000 Franks, ausserdem erhält er 300000 Franks an Repräsentationsgeldern und 300000 Franks für Reiseauslagen. Mithin erhält er eine Gesamtsumme von 1200000 Franks. Ausserdem ist ihm die Benützung einiger dem Staate gehöriger Liegenschaften überlassen, wie der Elyseepalast, die Jagden von Marly, Rambouillet u. s. w. Aber wie gesagt, alle diese Zuweisungen haben keinen ständigen Charakter und könnten im Laufe einer Präsidentschaft abgeändert, unter Umständen sogar ganz gestrichen werden. M. E. ist dies ein ziemlich stark wirkendes Mittel, um den Präsidenten in Abhängigkeit von dem Parlament zu bringen und daher de lege ferenda entschieden zu verwerfen. — Als Staatsoberhaupt ist der Präsident der französischen Republik Grossmeister des einzigen in Frankreich bestehenden Ordens, der

Ehrenlegion. Das grosse Band dieses Ordens wird ihm beim Amtsantritt zugestellt.

Die Verfassung der nordamerikanischen Union Art. II, Sekt. 1, Abschn. 5 sagt über das Gehalt des Präsidenten: »Der Präsident erhält zur festgesetzten Zeit für seine Dienste eine Entschädigung, die während der Zeit, für die er gewählt ist, weder erhöht noch herabgesetzt werden darf. Der Präsident darf, solange er im Amte ist, weder von den Vereinigten Staaten, noch von einem einzelnen Staate irgendwelche Nebeneinkünfte beziehen.« Dadurch ist die für Frankreich gegebene Möglichkeit vermieden, dass eine dem Präsidenten ungünstig gesinnte Kongressmehrheit, demselben durch eine Herabsetzung seines Gehaltes eine Massregelung andedeihen lässt. Ein Gesetz, welches das Gehalt des Inhabers der vollziehenden Gewalt erhöhen oder vermindern würde, könnte sich erst auf den künftigen Präsidenten erstrecken. — Momentan beträgt das Gehalt des Präsidenten der Vereinigten Staaten 50 000 Dollar. Ausserdem hat der Präsident eine Amtswohnung im Weissen Haus in Washington.

Auf Grund des Art. 99 der schweiz. Bundesverfassung bezieht der Bundespräsident und die übrigen Mitglieder des Bundesrates ein jährliches Gehalt aus der Bundeskasse. Durch Bundesbeschluss v. 22. Dez. 1899 beträgt dasselbe für den schweizerischen Bundespräsidenten 17 000 Franks. Im amtlichen Verkehr führt derselbe den Titel »Exzellenz« und bei Feierlichkeiten gebührt ihm der Vortritt. Im übrigen ist über seine rechtliche Stellung als Bundespräsident nur wenig zu sagen, da er gar keine persönlichen Prärogativen besitzt. Er ist lediglich Vorsitzender des

Bundesrates und hat wie jedes Mitglied desselben sein eigenes Departement. Durch gewohnheitsrechtliche Uebung führt er das Departement der auswärtigen Angelegenheiten. Entscheidungen gehen jedoch immer vom Bundesrat als solchem aus. Es braucht daher im weiteren Verlauf der Arbeit auf die rechtliche Stellung des schweizerischen Bundespräsidenten nicht mehr Bezug genommen zu werden.

2. Mitwirkung bei der Gesetzgebung und das Verhältnis des Präsidenten zur Legislativen.

Wenn man das Verhältnis des Präsidenten der Vereinigten Staaten zum Kongress richtig verstehen will, muss man sich den Hauptgrundsatz der amerikanischen Verfassung stets vergegenwärtigen, welcher in der Einteilung der Regierung in drei Departements beruht. Foster [1]) sagt hierüber: »Die Regierung der Vereinigten Staaten ist eingeteilt in drei grosse Abteilungen, — die legislative, die exekutive und die richterliche. Die erste macht die Gesetze, die zweite führt sie aus, und die dritte entscheidet über alle Streitigkeiten, zu welchen sich Anlass bietet. Diese Abteilungen sind indessen nicht vollkommen unabhängig von einander. Die Exekutive hat die Befugnis, an der Gesetzgebung teilzunehmen durch ihr Vetorecht, welches nur durch eine Zweitrittelmehrheit in beiden Häusern entkräftet werden kann. Das Oberhaus der Legislatur (der Senat) übt exekutive Funktionen aus in Verbindung mit dem Präsidenten

1) Foster, Commentaries on the Constitution of the United States of Amerika. vol. I S. 297/98.

beim Abschluss von Verträgen und durch die Bestätigung von Ernennungen . . . . Im grossen und ganzen sind aber diese Abteilungen geschieden und unabhängig von einander. Jede von ihnen ist mit Befugnissen ausgerüstet, um sich gegen Uebergriffe der anderen in ihr Gebiet zu schützen. Die Legislative kann beschränkt werden durch das Vetorecht der exekutiven Gewalt und durch deren Recht die Ausübung von Gesetzen, die sie für verfassungswidrig hält, zu verweigern. Sie kann durch die richterliche Abteilung beeinflusst werden, durch deren Befugnis die Anwendung verfassungswidriger Gesetze zu verweigern und Abhilfe zu schaffen zugunsten derjenigen, die benachteiligt wurden durch solche Gesetze. Die Einwirkung der legislativen Gewalt auf die Exekutive besteht in dem (oben beschriebenen politischen) Verfahren des Impeachments, wodurch durch eine Zweidrittelmehrheit des Senats und eine einfache Mehrheit des Repräsentantenhauses der Präsident vom Amte entfernt werden kann. Ferner eine einfache Mehrheit beider Häuser kann die Gewährung der Kredite verweigern, welche die Exekutive braucht, um ihre Funktionen auszuüben, oder eine Zweidrittelmehrheit von Senat und Repräsentantenhaus kann, entgegen dem Veto des Präsidenten ein Gesetz zustande bringen.« Im grossen und ganzen stehen sich aber Kongress und Präsident als gleichberechtigte Faktoren gegenüber und wachen eifersüchtig darüber, dass vom andern Departement nicht in das eigene übergegriffen wird. Diese Scheidung zwischen der Legislativen und der Exekutiven ist auch die Ursache, dass der Präsident nicht, wie in Frankreich, durch seine Minister in ständigem Verkehr mit dem Kon-

gress steht. Denn weder der Präsident noch die Staatssekretäre wohnen den Verhandlungen des Kongresses bei. Daher sind auch mündliche Interpellationen, wie in Ländern mit parlamentarischer Verfassung nicht möglich. Die Kammern können jedoch jederzeit schriftlichen Aufschluss von dem Präsidenten oder den einzelnen Ressortchefs verlangen über getroffene oder beabsichtigte Massregeln in irgend einer Angelegenheit. Ebenso können die beiden Häuser durch Resolutionen Lob oder Tadel aussprechen über gewisse Regierungshandlungen, oder sie können die Regierung auffordern, in einer bestimmten Weise vorzugehen. [1]) Die mächtigste Waffe des Kongresses gegenüber dem Präsidenten ist, — abgesehen vom Impeachment — die oben angedeutete Ablehnung irgend eines Kredites, dessen der Präsident bedarf, um Massregeln durchzuführen, mit denen der Kongress nicht einverstanden ist. Der darauf bezügliche Satz der Unionsverfassung ist Art. I, Sekt. 9, welcher lautet: »Der Bezug von Geld aus der Kasse der Vereinigten Staaten ist nur auf Grund eines Gesetzes zulässig.« Ein Beamter, der ohne eine solche appropriation bill über Staatsgelder verfügen würde, dürfte unzweifelhaft zivilrechtlich haftbar gemacht werden für sein Handeln. Es liegt jedoch auf der Hand, dass der Kongress zu diesem Mittel seine Zuflucht nie nehmen würde, wenn öffentliche Interessen auf dem Spiel ständen.

Die hauptsächliche Verbindung, die der Präsident mit dem Kongress unterhält, geschieht durch Botschaften. Art. II, Sekt. 3 der U. V. sagt darüber:

1) Verpflichtet zu einem solchen Vorgehen wird jedoch der Präsident dadurch nicht.

Der Präsident gibt dem Kongress von Zeit zu Zeit über die Lage der Union Auskunft. Er empfiehlt seiner Erwägung Massregeln, die er für notwendig und nützlich hält. Er kann bei ausserordentlichen Gelegenheiten beide Häuser oder eines von ihnen einberufen und, bei einer Meinungsverschiedenheit zwischen ihnen, wegen der Zeit der Vertagung, kann er den Kongress auf so lange vertagen, als es ihm nützlich scheint.« In dieser Verfassungsstelle ist also alles aufgezählt, was Inhalt einer Botschaft sein kann. Am wichtigsten ist die Botschaft, die beim Zusammentritt des Kongresses im Dezember ergeht. In derselben wird in eingehender Weise über die innere und äussere Lage der Union Bericht erstattet und die allgemeine Politik angegeben, die der Präsident zu befolgen gedenkt. Ueber Fragen, die sich auf diese Punkte beziehen, kann der Kongress natürlich, wie über jede andere, sich schriftlichen Bericht erteilen und das amtliche Aktenmaterial zuschicken lassen. Es steht jedoch ganz im Belieben des Präsidenten, welche Akten er vorlegen will, »ohne die Interessen der Union zu gefährden.« — Die Botschaften haben also den Hauptzweck, dem Kongress über die Leitung der vollziehenden Gewalt Mitteilung zu machen, jedoch sind sie keineswegs als Rechenschaftsberichte aufzufassen, da ja der Präsident dem Kongress vollkommen unabhängig gegenüber steht. Der den Botschaften des Präsidenten entsprechende Bericht über die Tätigkeit des Kongresses ist in den Sitzungsprotokollen enthalten, die selbstverständlich bei der Oeffentlichkeit der Verhandlungen, dem Präsidenten immer zugänglich sind.

Auch im französischen Staatsrechte begegnen wir »Botschaften des Präsidenten«, doch haben sie eine wesentlich andere Bedeutung als in Amerika, da sie nicht das einzige Verkehrsmittel zwischen Präsident und Parlament sind. Sie stehen im Gegensatz zu den Dekreten, durch welche der Präsident innerhalb seiner verfassungsmässigen Befugnisse eine rechtliche Entscheidung über irgend eine Frage trifft. Die Botschaften des Präsidenten enthalten keine Entscheidungen, sondern sie sind eine Zusammenstellung von einzelnen Gesichtspunkten und sollen besonders wichtige Ansichten des Präsidenten den beiden Kammern zur Kenntnis bringen. [1]) Die Verfassung spricht nur von Botschaften, die der Präsident an die beiden Kammer richtet (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875 Art. 6 und 7), aber es steht nichts im Wege, dass er sich auch direkt ans Volk wendet. [2]) Dass mit diesem Rechte, in so besonders feierlicher Form zum Volke zu sprechen, kein Missbrauch getrieben wird, ist durch die notwendige ministerielle Gegenzeichnung garantiert. Im allgemeinen sind also die Botschaften des französischen Präsidenten nicht das Mittel eine Verbindung zwischen dem Parlament und der Exekutiven herzustellen, wie in Amerika. Der Präsident könnte ebenso gut durch einen Minister direkt zu den Kammern sprechen. Ausnahmsweise dient aber auch eine Botschaft dem Präsidenten der Republik dazu, eine gesetzliche Entscheidung zu treffen, um ein Recht auszuüben, das

1) Diese Botschaften müssen nach Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875 Art. 6 von einem Minister von der Tribüne herab verlesen werden.

2) Vergl. Esmein, a. a. O. S. 501.

zu seinen Prärogativen gehört. Auf Grund des Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875 Art. 7 kann er nämlich durch eine »motivierte Botschaft« ein Gesetz, das von beiden Kammern bereits angenommen ist, zur Neuverhandlung an die Kammer zurückweisen, von welcher das Gesetz ausging, und die beiden Kammern müssen dann das Gesetz neu beraten.

Ein wesentlicher Unterschied zwischem dem Präsidenten der Vereinigten Staaten und dem der französischen Republik besteht darin, dass letzterer die Befugnis besitzt, die Kammer der Abgeordneten aufzulösen. Dieses den monarchischen Staaten entlehnte wichtige Recht besitzt der französische Präsident allerdings nicht unbeschränkt, sondern auf Grund des Verf.-Ges. vom 25. Februar 1875 Art. 5 bedarf er zur Auflösung der Zustimmung des Senates. Mit der Auflösung der Abgeordnetenkammer ist auch der Senat an der Tagung gehindert, [1]) da beide Kammern stets zusammen tagen müssen. Die Initiative zur Auflösung der Abgeordnetenkammer kann immer nur vom Präsidenten, nie vom Senate ausgehen. [2]) Sobald die Auflösung ausgesprochen ist, müssen die Wahlkollegien zu neuen Wahlen innerhalb zweier Monate und die Kammer in den nächsten 10 Tagen nach Schluss des Wahlgeschäftes versammelt sein. Eine Befugnis, welche der französische Präsident mit dem der Vereinigten Staaten gemeinsam hat, ist die der Vertagung und ausserordentlichen Einberufung

1) Verf.-Ges. v. 16. Juli 1875 Art. 1 Abs. 2.

2) Vergl. Hélie a. a. O. S. 1420 »Le Sénat n'étant appelé qu' à émettre un avis sur la dissolution de la Chambre des députés, le Président seul en peut faire la proposition, mais il ne la prononcera que s'il a obtenu l'assentiment du Sénat.«

der Kammer. Nach Art. II Sekt. 3 der U. V. kann der Präsident, bei Meinungsverschiedenheit zwischen Senat und Repräsentantenhaus wegen der Zeit der Vertagung, den Kongress auf so lange vertagen, als es ihm nützlich erscheint. An der gleichen Stelle bestimmt auch die Verfassung, dass der Präsident beide Häuser oder eines von ihnen bei ausserordentlicher Gelegenheit einberufen kann. Der französische Präsident dagegen kann immer nur beide Kammern zusammen einberufen, da sie zusammen tagen müssen. Nach Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875 Art. 2 muss der Präsident die Kammern zu einer ausserordentlichen Sitzung zusammenrufen, wenn die absolute Mehrheit beider Kammern dies verlangt. Der Präsident kann die Kammern auf Grund der gleichen Verfassungsbestimmung durch Dekret jederzeit vertagen, jedoch darf diese Vertagung die Zeit von einem Monat nicht überschreiten und darf in ein und derselben Sitzungsperiode nicht mehr als zweimal verfügt werden. Eine ordentliche Sitzung dauert mindestens fünf Monate. Nach Ablauf dieser Zeit kann der Präsident der Republik die Session durch Dekret schliessen. — In einem bestimmten Falle versammeln sich die beiden Kammern von rechtswegen, ohne Einberufung, und zwar nicht auf Grund einer Verfassungsbestimmung, sondern auf Grund eines Gesetzes vom 3. April 1878 betreffend die Verhängung des Belagerungszustandes. Dieser Belagerungszustand darf nur verhängt werden im Falle eines auswärtigen Krieges oder eines bewaffneten Aufstandes im Innern, und er darf nur auf Grund eines Gesetzes verhängt werden. Der Art. 2 dieses Gesetzes fügt aber hinzu: »Im Falle die Kammern nicht versammelt sind, kann der Präsident der

Republik in Uebereinstimmung mit dem Ministerrat den Belagerungszustand verhängen, aber dann versammeln sich die Kammern von Rechtswegen zwei Tage darnach. [1])

Was die direkte Mitwirkung des Präsidenten bei der Gesetzgebung betrifft, so hat in Frankreich auf Grund des Verf.-Ges. vom 25. Febr. 1875 Art. 3 der Präsident die Initiative der Gesetzgebung in gleicher Weise wie die Kammern. Ein Gesetz kommt zustande durch Mehrheitsbeschlüsse beider Kammern und durch die Promulgation des Präsidenten. Art. 7 des Verf.-Ges. v. 16. Juli 1875 sagt: »Der Präsident der Republik erteilt den Gesetzen die Promulgation innerhalb des Monats, welcher der Zustellung des definitiv angenommenen Gesetzes an die Regierung folgt. Er muss diese Promulgation innerhalb von drei Tagen erteilen, wie dieselbe von beiden Kammern durch besondere Abstimmung für dringend erklärt wurde. Ein Vetorecht steht dem französischen Präsidenten nicht zu. Er kann jedoch innerhalb der für die Promulgation festgesetzten Frist durch eine »motivierte Botschaft«, wie schon oben gesagt, eine Neuverhandlung des Gesetzes von den beiden Kammern verlangen, und dieselbe darf nicht verweigert werden. Wenn jedoch die beiden Kammern durch einfache Mehrheit das Gesetz abermals beschliessen, so kann der Präsident die Promulgation nicht verweigern.

Diese Promulgation ergeht in Form eines Dekretes, das wie jede Regierungshandlung des Präsidenten der ministeriellen Gegenzeichnung bedarf.

1) Näheres darüber s. bei Esmein a. a. O. S. 554.

Die Formel der Promulgation ist festgesetzt durch ein Dekret vom 6. April 1876. Wie Esmein [1]) sagt, ist die Promulgation nicht nur ein Recht, sondern hauptsächlich eine Pflicht des Präsidenten, durch deren Unterlassung er den Entschliessungen der legislativen Gewalt alle Wirksamkeit nehmen könnte. Es fragt sich nun, ob für den Präsidenten eine direkte verfassungsmässige Pflicht zur Promulgation besteht. Die Verfassung sagt zwar nicht direkt, was geschieht, wenn der Präsident die Promulgation eines Gesetzes unterlassen würde, aber er wird durch die Bestimmung der Ministerverantwortlichkeit dazu gezwungen. Denn das Ministerium ist nicht nur verantwortlich für Handlungen des Präsidenten, sondern auch für dessen Unterlassungen. Wenn also ein Gesetz nicht in der gesetzlichen Frist verkündigt würde, so müsste eben das Ministerium abtreten. Aber es könnte, wie Esmein glaubt, unter Umständen der Präsident sogar persönlich haftbar gemacht werden, wenn sich die Verweigerung der Promulgation als Hochverrat darstellen würde, der einzige Fall, wo der französische Präsident verantwortlich ist. Dies ist jedoch m. E ein sehr wenig wahrscheinlicher Fall. — Ausser dem oben geschilderten Fall, wo der Präsident ein vom Parlament angenommenes Gesetz durch eine motivierte Botschaft zur Neuverhandlung zurückweisen kann, steht dem französischen Präsidenten kein anderes Mittel zur Verfügung das Zustandekommen eines Gesetzes zu verhindern.

Anders ist dies in Amerika. Dort steht dem Präsidenten ein sogen. suspensives Veto

1) Esmein a. a. O. S. 506.

zu.[1]) Nach Art. I Sekt. 7 der U. V. wird jeder Gesetzentwurf, der vom Repräsentantenhause und vom Senat angenommen ist, bevor er Gesetzeskraft erlangt, dem Präsidenten der Vereinigten Staaten vorgelegt. Billigt er ihn, so unterzeichnet er ihn, andernfalls schickt er ihn mit seinen Einwendungen an das Haus zurück, in dem er entstanden ist. Dieses Haus vermerkt die Einwendungen ausführlich im Sitzungsprotokoll und tritt von neuem in die Beratung ein. Wenn nach einer solchen Wiederberatung Zweidrittel des Hauses den Beschluss fassen, den Entwurf anzunehmen, wird er zugleich mit den Einwendungen dem anderen Hause zugeschickt. Von diesem wird der Entwurf abermals einer Beratung unterzogen. Wird der Entwurf von einer Zweidrittelmehrheit auch dieses Hauses angenommen, so wird er Gesetz. In beiden Häusern werden die Stimmen in jedem derartigen Falle mit Ja oder Nein abgegeben, und die Namen derer, die für oder dagegen gestimmt haben, in das Sitzungsprotokoll eines jeden Hauses eingetragen. Wenn der Entwurf vom Präsidenten nicht binnen zehn Tagen (Sonntage zählen nicht mit), zurückgeschickt wird, nachdem er ihm vorgelegt ist, erlangt er Gesetzeskraft in gleicher Weise, als ob er vom Präsidenten unterzeichnet wäre; alles jedoch unbeschadet des Rechtes des Kongresses, durch Vertagung die Rückkunft des Entwurfes zu hindern, In diesem Falle wird der Entwurf nicht Gesetz. Jede

1) Wenn v. Holst a. a. O. S. 62 die Bezeichnung »Veto« für einen abusus hält, so mag das an sich richtig sein. Gegen die Bezeichnung »suspensives Veto« können sich die dort gebrauchten Argumente jedoch kaum wenden, denn als solches stellt sich die Befugnis des amerikanischen Präsidenten seiner ganzen Natur nach dar.

Anordnung, jeder Beschluss oder jede Abstimmung, zu der die Mitwirkung des Senates und des Repräsentantenhauses erforderlich ist (ausgenommen, wenn es sich um Vertagungsbeschlüsse handelt), wird dem Präsidenten der Vereinigten Staaten vor dem Eintritt der Rechtswirksamkeit zur Genehmigung vorgelegt. Erfolgt die Genehmigung nicht, so kann die Wiederaufnahme durch eine Zweidrittelmehrheit des Senates und des Repräsentantenhauses unter entsprechender Anwendung der Vorschriften und Beschränkungen erfolgen, die für den Fall eines Gesetzentwurfes vorgesehen sind.«

Eine sehr wichtige Frage im amerikanischen Staatsrecht ist die, ob der Präsident eine Gesetzesinitiative besitzt. Es ist zu untersuchen, ob die Botschaften des Präsidenten, in welchen er dem Kongress gesetzliche Massnahmen empfiehlt, und ob sein Vetorecht legislativer Natur ist. Die erste dieser beiden Fragen ist wohl zu verneinen. Bryce[1]) sagt darüber: »Diese (Anregungen zur Ergreifung von Massregeln) sind ein Schuss in die Luft ohne wirklichen Erfolg. Eine Botschaft ist mehr ein Manifest, oder die Darlegung einer Ansicht und Politik als ein Schritt zur Gesetzgebung. Der Kongress wird dadurch nicht berührt: die Mitglieder desselben gehen ihren eigenen Weg und bringen ihre eignen Gesetze ein. Diese Botschaften können höchstens eine Aufforderung des Präsidenten an den Kongress sein, sich keine Unterlassungssünden zu schulden kommen zu lassen. Und indem sie die Augen des Volkes auf die betr. Materien lenken, die zur gesetzlichen Regelung empfohlen

1) Bryce a. a. O. vol. I S. 58.

werden, dürfte dieses durch den Druck, den es auf seine Vertreter ausüben kann, den Intentionen des Präsidenten wohl zu Hilfe kommen. — Schwieriger ist die Frage zu entscheiden, ob das Vetorecht des Präsidenten als Anteil an der Gesetzgebung zu betrachten ist. v. Holst[1]) verneint dies auf das entschiedenste, indem er die Bestimmung des Art. I Abschn. 1 anzieht, welche besagt, dass »die ganze gesetzgebende Gewalt in den Händen des Kongresses liegt.« Er folgert daraus, dass die Mitwirkung des Präsidenten nur als Kontrolle gedacht ist. Das Bestätigungsrecht des Präsidenten dürfte also nicht als Mitwirkung an der Gesetzgebung aufgefasst werden. Anderer Ansicht ist Hershey[2]) der aus der geschichtlichen Entwicklung des Vetorechts den Nachweis zu erbringen sucht, dass dasselbe sehr wohl als Mitwirkung bei der Gesetzgebung zu betrachten ist und bei dieser Ansicht Autoritäten wie Bryce, Cooley u.s.w. auf seiner Seite hat. M. E. ist diese ganze Streitfrage eine rein theoretische. Hätte die Verfassung eine solche Mitwirkung der vollziehenden Gewalt gewünscht, so wär dies sicher in unzweideutigen Worten ausgedrückt worden. Dass sie es nicht wünschte, dafür spricht, dass sie viel zu sehr unter dem Eindruck von Montesquieu's Lehre von der Trennung der Gewalten stand, als dass sie der exekutiven Gewalt eine Einwirkung auf die legislative hätte gestatten wollen. Tatsächlich ist ja das suspensive Veto des Präsidenten der Vereinigten Staaten ein so schwer wiegender Faktor, dass er nicht leicht überschätzt werden

1) v. Holst a. a. O. S. 62.

2) Hershey a. a. O. S. 12.

kann. Seit 1789 wurden 433 Bills durch das Veto an den Kongress zurückgeschickt. Hiervon sind nur 29 trotz des Vetos Gesetz geworden, dadurch, dass sie in den beiden Häusern die notwendige Zweidrittelmehrheit fanden. Von diesen 29 Vetos fallen 15 in Andrew Johnsons Präsidentschaft, da Johnson und der Kongress sich sehr feindlich gegenüber standen Die erste Bill, welche trotz des Vetos Gesetz wurde fällt in das Jahr 1875. Von 301 Bills, gegen welche Präsident Cleveland das Veto einlegte, sind nur zwei Gesetz geworden. Aus den vorstehenden Zahlen[1]) geht hervor, wie schwer es ist die Zweidrittelmehrheit in Senat und Repräsentantenhaus zustande zu bringen, um das Veto wirkungslos zu machen. Unter der Zweidrittelmehrheit ist nach der vom Kongress adoptierten Ansicht[2]) nicht eine Zweidrittelmajorität sämtlicher, sondern nur der abstimmenden Mitglieder des Kongresses gemeint. Da nun zur Beschlussfähigkeit eine einfache Majorität hinreicht, kann unter Umständen eine Bill über die Einwendungen des Präsidenten hinaus, durch eine Minorität beider Häuser zum Gesetz gemacht werden.

Wenn, wie oben bemerkt, der Kongress vertagt wird, bevor die zehn Tage abgelaufen sind, die dem Präsidenten zur Prüfung einer Bill zur Verfügung stehen, so verliert diese Bill ihre Wirkung. Denn die Adresse fehlt, an welche sie zurückgeschickt werden könnte. Diese Verfassungsbestimmung wird vielfach zur Ausübung des sog. »Taschenvetos« benützt, indem

1) Dieselben finden sich bei Bryce vol. I S. 59 in der Anm. und bei Hershey a. a. O. S. 18—19.

2) S. v. Holst a. a. O. S. 62 Anm. 1 und Hershey a. a. O. S. 18.

der Präsident diejenigen von der Bills, die ihm in den letzten Tagen vor der Vertagung des Kongresses zugehen, und die er nicht billigt, einfach nicht unterzeichnet. Dadurch verliert dann die betr. Bill ihre Wirkung. Während Grants Präsidentschaft sind zwischen 100 und 200 Bills auf diese Weise nicht gesetzkräftig geworden[1]).

Wenn ein Präsident ein Bill zurückschickt, so muss er sie mit »seinen Einwendungen versehen«, wie die Verfassung verlangt. Ohne Grund anzugeben kann er eine Bill nicht returnieren. Denn gerade diese Einwendungen bilden je die Grundlage der Neuverhandlung vor Senat und Repräsentantenhaus. Wenn eine Bill nicht die Genehmigung des Präsidenten findet, so können zweierlei Gründe dafür massgebend sein, entweder Zweckmässigkeitsgründe oder Gründe, die den Schutz der Verfassung bezwecken[2]).

Da der Präsident einen Gesetzentwurf nur als Ganzes entweder annehmen oder ablehnen kann, wenn er auch nur einzelne Teile desselben missbilligt, so hat dies die Praxis zum Ausgangspunkt genommen, um das Veto des Präsidenten zu umgehen. Dies geschieht auf folgende Weise. Man hängt an eine Appropriationsbill (Geldbewilligungsgesetz) eine Zusatzbestimmung, den sogen. »Reiter« an, welcher in gar keinem Zusammenhang mit dem Inhalt der Bill steht. Der Präsident sieht sich jetzt vor der Alternative, entweder den ganzen Gesetzentwurf abzulehnen, dann hat er nicht die Mittel, seine Funktionen auszuüben,

1) Vergl. Bryce S. 58. Hershey S. 16.

2) Hershey S. 19.

oder er nimmt, um notwendiges Geld zu bekommen, die ganze Bill, samt dem Reiter an, der eine gesetzliche Bestimmung enthält, gegen die er, wenn sie ihm allein vorgelegt worden wäre, unbedingt sein Veto geltend gemacht hätte [1]). In neuerer Zeit besteht nun eine Bestrebung durch ein Verfassungsamendement dem Präsidenten die Befugnis einzuräumen, einzelne Bewilligungen anzunehmen, andere, besonders wenn sie mit der Appropriationsbill nichts zu tun haben, abzulehnen, aber sowohl v. Holst [2]), als auch Bryce sind der Ansicht, dass ein solches Amendement grosse Kämpfe erfordern würde.

Nach Art. II Sekt. 3 d. U. V. hat der Präsident dafür Sorge zu tragen, dass die Gesetze ordnungsgemäss vollzogen werden. Erforderlichen Falles muss er die Achtung vor dem Gesetz mit Gewalt erzwingen Da der Kongress aber dem Präsidenten die dazu erforderlichen Geldmittel bewilligen muss, so ist dieser vom Kongress bei Ausführung dieser Befugnis sehr abhängig. Der Präsident vollzieht von Amtswegen nur die Gesetze der Union. Zur Vollstreckung der einzelstaatlichen Gesetzen ist der Präsident nur dann berufen, wenn in einem Staate Aufruhr oder Empörung ausbricht und die Hilfe der Vereinigten Staaten von der gesetzgebenden oder vollziehenden Gewalt dieser Staaten erbeten wird. Auf grund des Art. 1 Sekt. 8 Abs. 15 d. U. V. ist der Kongress zuständig, Vorschriften über das Aufgebot der Miliz

1) Vergl. darüber Bryce I S. 187, 213. Es wird dort der Fall geschildert, wie mittels eines solchen »Reiters« der Kongress dem Präsidenten Johnson den Oberbefehl über das Heer entzog und dem General Grant übertrug.

2) v. Holst a. a. O. S. 62.

zu erlassen, um die Gesetze der Union zu vollstrecken, Aufstände zu unterdrücken oder Angriffe abzuwehren. Nach dem Ges. v. 29. Juli 1861 ist der Präsident ermächtigt, bei einem Widerstand gegen die Ausführung der Gesetze auf dem ordentlichen Wege nach seinem Ermessen die Miliz eines Staates oder eines Teiles desselben und die Streitkräfte der Union zu Wasser und zu Lande einzuberufen, um den Gehorsam gegen die Unionsgesetze zu erzwingen.

Auch in Frankreich hat auf Grund des Verf.-Ges. v. 25. Febr. 1875 Art. 3 der Präsident über die Ausführung der Gesetze zu wachen und verfügt zu diesem Zwecke über die bewaffnete Macht. Ausserdem steht ihm das Recht zu, Ausführungsverordnungen zu erlassen [1]). Über ein solches Recht hat der amerikanische Präsident nicht zu verfügen, wie ja Gesetze, die gegen sein Veto, durch eine Zweidrittelmehrheit in Senat und Repräsentantenhaus, zu stande kommen, gar nicht seiner Unterschrift bedürfen. Sie sind Gesetz auch ohne dieselbe [2]).

3. Das Verhältnis des Präsidenten der Republik zu seinem Ministerium (Frankreich) und zum „Kabinet" (Amerika).

Das wichtigste über diese Frage ist schon oben gesagt, wo von der Verantwortlichkeit des Präsidenten der Republik gesprochen wurde. In Amerika ist es Sprachgebrauch geworden, vom »Kabinet« des Präsidenten zu reden. Die Verfassung gibt dafür keinen Anhaltspunkt. Sie spricht von »Exekutiv-Depar-

1) Vergl. darüber des näheren Esmein S. 509 über pouvoir réglementaire und décrets généraux.

2) S. S. 54.

tements«, nennt die Chefs derselben aber nicht Minister, sondern tituliert sie überhaupt nicht. Durch Gesetz ist ihnen der Name Sekretär beigelegt. Aus Art. II Sekt. 2 d. U. V. geht jedoch hervor, dass diese Sekretäre nicht einfache Vollzugsbeamte sein sollen, sondern dem Präsidenten auch zur Beratung dienen sollen. An dieser Stelle wird der Präsident ermächtigt, »von den obersten Beamten eines jeden der Exekutiv-Departements die schriftliche Darlegung seiner Ansicht über jeden Gegenstand zu fordern, der die Pflicht ihrer respektiven Ämter betrifft«. Die Sekretäre sind dann mehr und mehr zu einem Ministerium verschmolzen, das in seiner Gesamtheit den Präsidenten berät. Jedoch wird der Präsident niemals durch einen Beschluss seines Kabinets gedeckt. Die Sekretäre sind nur seine Angestellten, die Verantwortung trägt der Präsident allein. Was er dem Ministerrat, d. h. dem Kabinet, vorlegen will, und in wieweit er dessen Rat folgen will, ist ganz Sache des Präsidenten und wird jeweils von dessen Persönlichkeit abhängen. Die Sekretäre haben in Amerika keinen Zutritt zu den Verhandlungen des Kongresses, jedoch kann derselbe jederzeit Bericht von den einzelnen Ressortchefs über gewisse Fragen einholen, ja er kann sogar die Sekretäre persönlich vorladen, um über bestimmte Fälle zu berichten. Auf grund von Art. II Sekt. 2 d. U. V. ernennt der Präsident die Sekretäre unter Beirat und mit Zustimmung des Senates. Dadurch können sehr lästige Konflikte eintreten, wenn z. B. der Senat die ihm vom Präsidenten vorgeschlagenen Sekretäre ablehnt, weil sich etwa der Senat in seiner Majorität aus Personen zusammensetzt, die einer anderen Partei angehören als der Prä-

sident. Gegebenen Falles müssen sich solche Fälle immer durch Kompromiss entscheiden, da dem Präsidenten nicht zugemutet werden kann, mit Personen zusammenzuarbeiten, deren politische Anschauungen er nicht teilt. Es ist denn auch im allgemeinen Sitte, dass dem Präsidenten beim Auswahl seiner Sekretäre freie Hand gelassen wird. Eine Streitfrage war lange das Entlassungsrecht des Präsidenten. Theoretisch muss man wohl sagen, dass die Entlassung auf dem gleichen Weg zustande kommen müsse, wie die Ernennung, also mit Zustimmung des Senates. »In den theoretischen Diskussionen wie in den politischen Kämpfen zwischen Exekutive und Legislative hat schliesslich die Ansicht gesiegt, dass die Verfassung dem Präsidenten hinsichtlich der Entlassung der Sekretäre freie Hand hat lassen wollen« [1]). In den heissen Kämpfen zwischen dem Präsidenten Andrew Johnson und dem Kongress wurde der Präsident durch ein Gesetz von 1867 gezwungen, die Sekretäre im Amte zu lassen, die in Übereinstimmung mit der Majorität des Kongresses die erbittertsten Gegner seiner Politik waren. Diesem unhaltbaren Zustand wurde dann durch das Gesetz vom 5. April 1869 wieder ein Ende gemacht, indem die obigen Bestimmungen wieder aufgehoben wurden [2]).

Vollkommen verschieden von der Stellung des amerikanischen Präsidenten seinem Kabinet gegenüber ist die Stellung des Präsidenten von Frankreich gegenüber seinem Ministerrate. Der Fall liegt gerade umgekehrt: In Frankreich Unverantwortlichkeit des Prä-

1) Vergl. v. Holst a. a. O. S. 51.

2) Vergl. auch Rüttimann a. a. O. S. 276.

sidenten und Gesamt-Verantwortlichkeit der Minister, in Amerika Verantwortlichkeit des Präsidenten und Unverantwortlichkeit der Sekretäre. Auf grund des Verf.-Ges. v. 25. Febr. 1875 Art. 6 sind die Minister solidarisch verantwortlich für die Gesamtpolitik und einzel verantwortlich für ihre persönliche Amtsführung. Die Minister sind immer aus der Parlamentsmehrheit genommen, und ohne im Vertrauen dieser Mehrheit zu sein, können sie ihr Amt nicht führen. In Amerika ist dies durchaus nicht notwendig, da die Exekutive dort scharf getrennt ist von der Legislativen und die Sekretäre Angestellte der ersteren sind. Da Frankreich ein parlamentarischer Staat ist, so haben die Minister Zutritt im Parlament und verteidigen ihre Massnahmen persönlich (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875 Art. 6 2. Abs.). Infolge dieser parlamentarischen Verfassung ist auch der französische Präsident an die Beschlüsse seines Ministerrates gebunden und muss dessen Politik folgen. Er kann nur einen aus seiner Stellung hervorgehenden moralischen Einfluss geltend machen.

4. Verkehr mit fremden Staaten. Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen. Akkreditierung der diplomatischen Vertreter.

Die Frage, welche Behörde die Union den fremden Staaten gegenüber zu vertreten habe, wird durch die Verfassung nicht in durchgreifender Weise beantwortet. Auf Grund von Art. II Sekt. 2 § 2 d. U.V. hat der Präsident das Recht unter Beirat und Zustimmung des Senates Verträge zu schliessen und nach Art. II Sekt. 2 § 2 hat er das Recht unter Bei-

rat und mit Zustimmung des Senates Botschafter, andere diplomatische Vertreter und Konsule zu ernennen. Ferner steht ihm nach Art. II Sekt. 3 die Befugnis zu, Botschafter und andere diplomatische Vertreter zu empfangen (wobei von einer Mitwirkung des Senates nicht die Rede ist). Trotzdem also unzweideutig gesagt ist, dass der Präsident, zusammenwirkend mit dem Senat, die auswärtigen Angelegenheiten zu leiten habe, hat das Repräsentantenhaus nie auf das Recht verzichtet, auf die äussere Politik einzuwirken und diesen Anspruch in mehreren Konflikten behauptet [1]). In neuerer Zeit geht die Anschauung in der Wissenschaft dahin [2]), dass das Repräsentantenhaus kein verfassungsmässiges Recht hat, bei Fragen der auswärtigen Politik mitzuwirken. Es kann freilich Resolutionen annehmen, in welchen die jeweilige Politik gebilligt oder verurteilt wird. Diese Resolutionen braucht der Präsident jedoch nicht zu beachten. Er wird es freilich immer tun, da der Gegensatz zwischen Präsident und Repräsentantenhaus stets zu unerquicklichen Konflikten führt, wobei beide Faktoren ihre Machtmittel gegen einander ausspielen.

Es ist die Behauptung aufgestellt worden, dass ein Staatsvertrag, welcher die Vereinigten Staaten zu einer Geldleistung verpflichte, ohne Mitwirkung des Repräsentantenhauses nicht zu stande kommen könne, weil die Verfassung im Art. I Sekt. 9 vorschreibt, dass kein Geld aus der Staatskasse erhoben werden dürfe ausser infolge eines durch Gesetz gewährten Kredites. Über die Frage gingen in der Wissen-

---

1) Vergl. Rüttimann a. a. O. S. 251 f.

2) Vergl. Bryce I S. 54 f.

schaft die Meinungen weit auseinander. Rüttimann [1]) ist, gestützt auf die Autorität Websters der Ansicht, dass das Haus bei der Nichtbewilligung der zur Erfüllung eines Staatsvertrages notwendigen Kredite ebenso verfassungswidrig handeln würde, wie wenn es einen Kredit für die Ausbezahlung der Besoldung des Präsidenten oder der Richter verweigern würde. Diese sicher richtige Ansicht kann m. E. auch unumstösslich mit einer Verfassungsstelle (Art. VI Abs. 2) belegt werden. Diese Stelle bestimmt, »dass diese Verfassung und die Gesetze der Vereinigten Staaten, die auf Grund der Verfassung erlassen werden und alle Verträge, mögen sie bereits abgeschlossen sein oder künftig unter der Hoheit der Vereinigten Staaten abgeschlossen werden, als oberstes Landesgesetz zu betrachten sind.« Wenn also solche Verträge als oberstes Landesgesetz zu betrachten sind, hat doch das Repräsentantenhaus auch kein Recht Kredite zu verweigern, welche zur Ausführung dieser Gesetze notwendig sind.

Mit Hilfe dieser angezogenen Verfassungsbestimmung lässt sich auch eine andere Streitfrage erledigen. Es ist behauptet worden [2]), dass ein Staatsvertrag, welcher den Charakter eines Gesetzes habe, oder welcher zu seiner Durchführung den Erlass eines Gesetzes erfordere, der Genehmigung des Repräsentantenhauses bedürfe. Falls dasselbe diese Gesetze verweigere, bleibe dem Präsidenten nichts übrig als dem anderen vertragsschliessenden Teil zu erklären, dass

1) Rüttimann a. a. O. S. 298.

2) Vergl. Rüttimann a. a. O. S. 296.

der Vertrag nicht zu stande kommen könne und Neuverhandlungen anzuknüpfen. v. Holst[1]) untersucht bei der Erörterung dieser Frage, in welchem Verhältnis Vertragsrecht und Gesetzgebungsrecht zu einander stehen. Er meint, dass sie einander koordiniert sein müssen, da Verträge, wie Gesetze Souveränetätsakte sind, die sich nur in der Form und hinsichtlich der Organe, durch die der souveräne Wille zum Ausdruck gelangt, unterscheiden. Aus diesem Grundsatz folgt, dass sowohl ein Gesetz durch einen Vertrag, als auch ein Vertrag umgekehrt durch ein Gesetz aufgehoben werden kann. Stehen ein Vertrag und ein Gesetz im Widerspruch, so ist mithin das Datum dafür entscheidend, ob dieses oder jenes als aufgehoben anzusehen ist.« Wenn nun aber, wie aus der oben zitierten Verfassungsstelle hervorgeht, verfassungsmässig zu stande gekommene Staatsverträge »als oberstes Gesetz des Landes zu betrachten sind«, so können sie doch unmöglich durch andere Gesetze aufgehoben werden, denn sonst könnten auch Verfassungsbestimmungen durch einfache Gesetze aufgehoben werden.

Eine dritte sehr schwierige Frage findet ebenfalls durch Art. VI der Unionsverf. eine Erklärung. Es kann nämlich zweifelhaft erscheinen, ob der Präsident beim Abschluss eines Staatsvertrages durch die Verfassungen und Gesetzgebungen der Einzelstaaten gebunden sei. Jefferson[2]) behauptet, dass der Präsident über Punkte, welche den Staaten vorbehalten seien, nicht verfügen dürfe, indem er nicht umfas-

1) v. Holst a. a. O. S. 109.

2) Vergl. das Zitat bei Rüttimann S. 300.

sendere Befugnisse haben könne, als die Union selbst, der gleichen Ansicht ist auch v. Holst[1]). Mit Recht behauptet Rüttimann dem gegenüber[2]), dass die Gesetzgebung der Staaten nur für die inneren Verhältnisse, nicht für die Beziehungen zum Auslande massgebend sei. Er stützt diese seine Ansicht auf den Art. VI der Unionsverf., welcher sagt, dass die Richter der Staaten durch die von der Union abgeschlossenen Staatsverträge gebunden seien, sogar wenn die Verfassung oder Gesetzgebung des Staates, dem sie angehören, das Gegenteil vorschreiben würde. Durch diese Bestimmung der Verfassung wird m. E. die Frage unzweideutig geregelt.

Im allgemeinen wird der Präsident einen Staatsvertrag mit einer fremden Macht erst vollkommen fixieren und dann dem Senate zur Genehmigung vorlegen. Der Senat nimmt dann mit einer Zweidrittelmehrheit den Vertrag in der vorliegenden Form entweder an, oder er lehnt ihn ab. Um letzteres zu vermeiden, wird der Präsident bezw. sein Staatssekretär gut tun, mit der »Senatskommission für auswärtige Angelegenheiten« in steter Verbindung zu bleiben, damit er schon bei den Verhandlungen mit der betr. auswärtigen Macht die Ansichten der Senatsmehrheit kennt. Die Initiative zum Abschluss eines Vertrages geht aber immer vom Präsidenten, nie vom Senate aus.

Bedeutend weitere Grenzen sind im Gegensatz zum amerikanischen Präsidenten dem französischen gezogen für den Abschluss von Verträgen. Verf.

1) v. Holst a. a. O. S. 109.

2) Rüttimann a. a. O. S. 300.

Ges. v. 16. Juli 1875 Art. 8 sagt: »Der Präsident der Republik verhandelt über Verträge und schliesst dieselben ab (Ratifikation.) Er gibt den Kammern davon Kenntnis, sobald die Interessen und die Sicherheit des Staates es gestatten. — Friedensverträge, Handelsverträge, Verträge, welche die Finanzen des Staates verpflichten, sowie solche, welche sich auf die persönlichen Rechtsverhältnisse und das Eigentumsrecht von Franzosen im Auslande beziehen, werden erst rechtskräftig, wenn sie von den Kammern angenommen sind.« — Es sind also zwei Arten von Staatsverträgen zu unterscheiden: In der ersten Kategorie ist der Präsident vollkommen frei, in der zweiten hängt das Zustandekommen der Verträge von der Zustimmung der Kammern ab. Bei beiden ist aber die Tätigkeit des Präsidenten eine doppelte. Er führt die Verhandlungen (selbst oder durch Beauftragte) und er ratifiziert die Verträge. Unter die erste Kategorie von Verträgen fallen die rein politischen Staatsverträge; hier hat der Präsident vollkommen freie Hand. Allerdings ist er auch hier immer an die Gegenzeichnung seines Ministers gebunden. Man hielt es häufig für zweifelhaft, ob unter die erste Klasse von Verträgen auch die Allianceverträge zu rechnen seien. Man wird sie mit Esmein [1]) dazu rechnen können, falls sie nicht Frankreich direkt bestimmte pekuniäre Lasten aufbürden, z. B. es zu Leistungen an seinen Verbündeten verpflichtet. Denn in diesem Falle »würden die Finanzen des Staates beteiligt«. Abtretung, Tausch oder eine Vergrösserung des Staatsgebietes kann immer

1) Esmein a. a. O. S. 576.

nur durch ein Gesetz, nie durch einen Vertrag bewerkstelligt werden. Jedoch kann der Präsident auch in diesem Falle die Verhandlungen leiten, aber ratifizieren kann er solche internationale Vereinbarungen erst nach Zustimmung der Kammern.

Sowohl der amerikanische wie der französische Präsident hat das Recht, die Vertreter fremder Staaten zu empfangen. Die Gesandten werden also bei dem Präsidenten akkreditiert. Nach Art. II Sekt. 3 d. U. V. ist dies ein Recht, bei dessen Ausübung der Präsident nicht an die Zustimmung des Senates gebunden ist, wie beim Abschluss von Verträgen. In Frankreich ist dem Präsidenten der Republik dieses Recht zur Akkreditierung der fremden diplomatischen Vertreter durch Verf. Ges. v. 25. Febr. 1875 Art. 3 übertragen. Durch diese Befugnis gewinnt der Präsident einen ausschlaggebenden Einfluss auf die Person des betr. fremden Bevollmächtigten, denn die fremden Regierungen erkundigen sich stets, ob die Person des betr. Vertreters bei der fremden Macht angenehm ist.

Es dürfte sich vielleicht empfehlen, gleich an dieser Stelle das Recht zur Entscheidung über Krieg und Frieden zu behandeln, sowie die Befugnisse bezüglich des Abschlusses des Friedensvertrages zu erörtern. Denn es handelt sich auch in diesem Fall um völkerrechtliche Beziehungen.

»Der Präsident der Republik kann nicht Krieg erklären, ohne die vorgängige Zustimmung der beiden Kammern« (Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875 Art. 9). Nach Art. I Sekt. VIII (11.) d. U. V. hat der Kongress das Recht, Krieg zu erklären. In Frankreich wird also die Kriegserklärung ausgesprochen durch

den Präsidenten der Republik, in Amerika durch den Kongress. In Frankreich hat die Initiative der Kriegserklärung der Präsident, das Recht der Kammern beschränkt sich auf die Zustimmung. [1]) In Amerika liegt die Initiative zur Kriegserklärung beim Kongress. Es ist jedoch klar, dass in beiden Ländern der Präsident durch sein tatsächliches Verhalten und als Oberbefehlshaber von Heer und Marine, einen Zustand schaffen kann, bei welchem dem legislativen Körper nichts anderes übrig bleibt, als der Kriegserklärung zuzustimmen. Trotzdem der Präsident von Frankreich, wie wir sehen, einen grösseren Einfluss auf die Kriegserklärung hat als der amerikanische, so ist er auf der anderen Seite durch die ministerielle Gegenzeichnung, welche alle Amtshandlungen erfordern, mehr eingeschränkt als der Präsident der Vereinigten Staaten, die in seinem ihm durch die Verfassung eingeräumten Amtskreis unbeschränkt ist.

Die Form, in der die Zustimmung zur Kriegserklärung von seiten der Kammern zu erfolgen hat, ist in der französischen Verfassung nicht näher angegeben; sie braucht also nicht notwendig in Gesetzesform zu ergehen. Lebon führt Fälle an, [2]) wo Krieg geführt wurde ohne vorhergehende Kriegserklärung. (1881 bei der Expedition nach Tunis und 1884 bei der nach Tonkin.) Bei der Diskussion über die Gesetzmässigkeit dieser Kriegführung stützte sich die

1) Hélie a. a. O. S. 1419. — le Président a l'initiative exclusive de la guerre et de la peix. Le Président déclare la guerre, mais sur l'avis conforme des deux Chambres: la done seul l'initiative en cette matiére.

2) Lebon a. a. O. S. 46 47.

Regierung auf die Tatsache, dass sich die Kammern indirekt, durch Gewährung von Krediten für diese Expeditionen, mit der Kriegführung einverstanden erklärt haben. Diese Ansicht wurde von der Kammermehrheit geteilt. Lebon meint jedoch, dass eine Verschiebung der Kammermehrheit eine strengere Auslegung der Verfassungsbestimmungen herbeiführen könne.

Da eine Kriegserklärung für die Eröffnung von Feindseligkeiten nicht immer notwendig ist, so muss auch der Fall in Erwägung gezogen werden, wo ein Krieg ohne vorhergehende Kriegserklärung entsteht. In diesem Falle hat sowohl der französische, wie auch der amerikanische Präsident das Recht und die Pflicht über die bewaffnete Macht zur Verteidigung der Unabhängigkeit des Landes zu verfügen. [1])

Der Friedensvertrag fällt in Frankreich nach Verf.-Ges. vom 16. Juli 1875 Art. 8 unter die Kategorie derjenigen Staatsverträge, zu deren Abschluss der Präsident der Republik die Zustimmung der Kammern braucht. Der Präsident kann jedoch den Friedensvertrag mit der betr. fremden Macht vollkommen festlegen und dann um die Genehmigung der Kammern nachsuchen. Erhält er diese nicht, so muss er eben zu Neuverhandlungen schreiten. In Amerika muss der Präsident wie bei jedem anderen Vertrag die Zustimmung von Zweidritteln der anwesenden Senatoren haben. Der Kongress als solcher wirkt also beim Friedensvertrage nicht mit. Eigentlich ist dies als eine contradictio in der Ver-

1) U.V. Art. I Sekt. 8 § 14 in Verbindung mit dem Ges. vom 29. Juli 1861 betr. Aufgebot der Miliz zur Unterdrückung von Aufständen und Zurückschlagung von Invasionen.

fassung der Vereinigten Staaten zu betrachten. Auf der einen Seite ist es dem Kongress vollkommen anheim gestellt, einen Krieg anzufangen, auf der anderen Seite ist ihm beim Abschluss des Friedensvertrages jede Mitwirkung versagt. Gegebenen Falles werden aber Senat und Präsident kaum je einen Friedensvertrag abschliessen, der nicht auch die Billigung des Repräsentantenhauses und des übrigen Volkes findet.

5. Oberbefehl über Heer und Marine.

Art. II Sekt. 2 d. U. V. besagt: »Der Präsident ist der oberste Befehlshaber der Streitkräfte der Vereinigten Staaten zu Wasser und zu Lande, und der Miliz der einzelnen Staaten, wenn sie zur Dienstleistung für die Vereinigten Staaten einberufen worden ist.« Damit soll nicht gesagt sein, dass der Präsident im Falle eines Krieges den Oberbefehl ausüben muss. Er kann es aber jederzeit tun. Es steht ihm auch frei, einen General zum Oberbefehlshaber zu ernennen »unter Beirat und Zustimmung des Senates« d. h. einer Zweidrittelmehrheit desselben. Aus der obigen Stelle der U. V. geht hervor, dass zu unterscheiden ist zwischen dem eigentlichen Unionsheer und der Miliz der Einzelstaaten. Nur falls letztere in den Dienst der Union gestellt wird, untersteht sie dem Oberbefehl des Präsidenten. In Friedenszeiten hat er mit derselben, d. h. mit ihrer Organisation nichts zu tun, und die Offizierstellen zu besetzen, gehört zur Kompetenz der einzelnen Staatenregierungen. Eine Miliz der Vereinigten Staaten gibt es nicht. In den Dienst der Union gestellt werden darf nach Art. I Sekt. 8 (16) d. U. V.

die Miliz nur in drei bestimmten Fällen: »Die Gesetze der Union zu vollstrecken, Aufstände zu unterdrücken und Invasionen zurückzuschlagen.« Ausser Landes darf die Miliz also nicht verwendet werden. Nach Art. I Sekt. 8 (15) der U.V. ist es Sache des Kongresses, Vorschriften über das Aufgebot der Miliz zu erlassen. Diese Befugnis hat der Kongress durch das Gesetz vom 29. Juli 1861 dem Präsidenten delegiert, der darnach zu entscheiden hat, wenn die Miliz einberufen werden soll.

Die Union kennt keine allgemeine Wehrpflicht Die Soldaten des Unionsheeres werden angeworben. Es gibt jedoch ein Berufsoffizierskorps. Die Ausbildung desselben ist durch Unionsgesetze geregelt und erfolgt auf Militärschulen. Angestellt wird der Offizier durch den Präsidenten.

Eine bedeutende Einschränkung erhält der Präsident als Oberkommandierender von Heer und Flotte durch den Art. I Sekt. 8 (14) welcher lautet: »Es ist Sache des Kongresses, Vorschriften für die Leitung und Verwaltung der Streitmacht zu Wasser und zu Lande zu erlassen.« Dem Kongress ist also die ganze Militärgesetzgebung sowie die Organisation von Heer und Flotte übertragen. Der Präsident ist eben nur Oberbefehlshaber, nicht etwa auch Kriegsherr. Wie v. Holst[1]) sagt, ist es schwer, wenn überhaupt möglich, eine genaue Grenze zwischen der Kompetenz des Kongresses und der des Präsidenten zu ziehen. »Die allgemeineren Grundsätze, nach denen das zu geschehen hat, lassen sich jedoch genau festsetzen und auch die praktische Anwendung desselben hat bisher verhältnismässig nur selten zu bedeut-

1) v. Holst a. a. O. S. 104.

sameren Konflikten Anlass geboten. Der Kongress hat durch Gesetz zu regeln, was allgemein giltig ist und einen bleibenden Charakter trägt, aber Zweckmässigkeitserwägungen können erheischen, dass er auch innerhalb dieses Kompetenzgebietes, namentlich was die mehr technischen Verhältnisse anlangt, dem Ermessen des Präsidenten weiten Spielraum lässt, und es ist ihm natürlich unbenommen, dies zu tun. Dem Präsidenten dagegen untersteht alles, was die Verwendung der Streitkräfte betrifft, und er hat alle Bestimmungen zu treffen, die nicht allgemeiner und nur temporärer Natur sind, weil sie ihrer Natur entsprechend, den besonderen Umständen angepasst sein müssen. Der Kongress, um das Verhältnis an einigen Beispielen klar zu machen, bestimmt, wo Forts angelegt werden und welcher Art sie sein sollen, wie viel und was für Waffen zu beschaffen und wie die Mannschaften unter den verschiedenen Truppenteilen zu verteilen sind, über Stärke und Zusammensetzung der Garnisonen, Verteilung der Waffen und Munition, Stationierung und Bewegung der Landtruppen und der Kriegsschiffe hat er aber dem Präsidenten keinerlei Vorschriften zu machen.« Aus diesen Ausführungen ist die Abgrenzung der Kompetenzen ungefähr zu ersehen. Bemerkt soll noch werden, dass Geldforderungen für Heer und Marine nach Art. I Sekt. 8 (12) immer nur für die Dauer einer Legislaturperiode d. h. zwei Jahre bewilligt werden dürfen. — Besonders ausgedehnt werden die Befugnisse des Präsidenten im Falle eines Krieges. Dann verfügt er unbeschränkt über Heer und Marine und erhält eine wahrhaft diktatorische Machtfülle. Sogar das Privilegium des

Writ of Habeas Corpus kann er auf Grund eines Gesetzes vom 15. Sept. 1863 suspendieren und in dem unterworfenen Lande eine provisorische Militärregierung einrichten. Ueber den Einfluss des Präsidenten auf die Beförderung der Offiziere, Pensionierung, Kriegsgerichte u. s. w. kann hier nicht gesprochen werden, da der Rahmen der Arbeit dies nicht gestattet. Es sei nur bemerkt, dass der Präsident, wie alle Beamten, so auch die Offiziere anstellt, ihr Avancement regelt sich dann im allgemeinen nach dem Dienstalter und ihre ganzen persönlichen Verhältnisse werden durch die Kriegsabteilung des Exekutivdepartements geregelt. [1]) Aehnliche Bestimmungen wie über das Heer gelten auch für die Marine.

In Frankreich verfügt nach Verf.-Ges. vom 25. Febr. 1875 Art. 3 der Präsident über die bewaffnete Macht. [2]) Dieses Recht beschränkt sich jedoch darauf, die Truppen im Innern und in den Kolonien Bewegungen ausführen zu lassen, welche den genannten Zwecken dienen. — Im Unterschied von den Vereinigten Staaten besteht in Frankreich die allgemeine Wehrpflicht und der Heeresdienst ist gesetzlich geregelt durch das Gesetz vom 27. Juli 1872. Die Offiziere werden vom Präsidenten der Republik ernannt. Sie gehen entweder aus den Reihen der Armee oder aus besonderen Schulen her-

1) Näheres über diese Fragen findet sich bei v. Holst, a. a. O. S. 104 ff.

2) Hélie, a. a. O. S. 1420. Disposer de la force armée, c'est le droit de la mouvoir dans tonte la France et les colonies selon les circonstances et les besoins et de lui donner les ordres necessaires pour faire éxecuter les lois et maintenir la sûreté intérieure et extérieure.

vor. Die Ernennung hängt vom Chef der Armee ab, aber wenn sie einmal ernannt sind, kann ihnen ihr Rang nur durch einen regelrechten Urteilsspruch entzogen werden. Das Avancement hängt teilweise ab vom Dienstalter, teilweise bis zum Grad eines Bataillonskommandeurs von der durch gewisse Voraussetzungen bestimmten Ernennung; für den höheren Grad ist allein die Ernennung massgebend. Die Offiziere haben Pensionsanspruch; sie werden von Amtswegen zur Ruhe gesetzt, wenn sie das Alter von 65 Jahren erreicht haben. — Für die Marine gelten ungefähr die gleichen Bestimmungen des Ges. vom 27. Juli 1872. Das aktive Heer steht unter dem Befehl des Kriegsministers.

6. Das Recht des Präsidenten, Beamte zu ernennen.

Nach Art. II Sekt. 2 (5) d. U.V. »hat der Präsident das Recht, unter Beirat und mit Zustimmung des Senates Botschafter, andere diplomatische Beamte und Konsuln, die Richter des höchsten Gerichtshofes und alle anderen Beamten der Vereinigten Staaten zu ernennen, deren Ernennung in dieser Verfassung nicht in anderer Weise vorgesehen ist und deren Aemter durch Gesetz geschaffen werden. Der Kongress ist zuständig, das Recht, die unteren Beamten zu ernennen, soweit es ihm zweckmässig erscheint, durch Gesetz dem Präsidenten allein, oder den Gerichtshöfen oder den leitenden Beamten der einzelnen Abteilungen zu übertragen.« Neue Beamtenstellen kann also der Präsident nicht schaffen. Er kann nur die vom Kongress geschaffenen Stellen besetzen. Die obige Verfassungsbestimmung erhält eine Ausnahme

in der gleich darauf folgenden Bestimmung: »Der Präsident hat das Recht, alle Stellen, die sich erledigen, während der Senat nicht beisammen ist, vorläufig zu besetzen und die Bestallungen zu erteilen. Die Bestallungen treten jedoch beim Ende der nächsten Sitzungsperiode des Senates ausser Kraft.« Bestätigt der Senat jedoch bei seinem Zusammentritt die provisorisch vorgenommene Besetzung einer Stelle, so wird die Bestallung eine definitive.

Bei der Ernennung von Beamten ist also der Präsident nicht allein Träger der Exekutive, sondern er übt dieselbe aus in Gemeinschaft mit dem Senat. Wie steht es dabei mit der Verantwortlichkeit? Schlief wirft diese Frage auf [1]) und illustriert ihre Wichtigkeit mit zwei Beispielen. Er nimmt den Fall an, dass der Präsident etwa einen seiner Sekretäre, z. B. den der Finanzen an der Ausübung eines von dem Kongress ergangenen Gesetzes hindert. Der Präsident wäre dann unbedingt — ev. neben dem betreffenden Beamten — mit dem Impeachment zu belangen, denn er trägt die Verantwortung. Wie ist es aber nun, wenn Senat und Präsident als Sekretär der Finanzen einen ihnen als notorischen Betrüger bekannten Menschen anstellen und derselbe durch Unterschlagungen den Staat schädigt. Wer trägt in diesem Falle die Verantwortung? Nach der Verfassung kann nur der Präsident belangt werden, der Senat dagegen als eine unverantwortliche Personenmehrheit bleibt unbehelligt. An diesen Beispielen sucht Schlief zu beweisen, dass die Teilnahme des Senates an den Ernennungen eigentlich ein Unding ist. Dieselbe hat auch in den Vereinigten Staaten

1) Schlief a. a. O. S. 146.

zu grossen Misshelligkeiten geführt, indem mit den einzelnen Unionsämtern ein förmlicher Schacher getrieben wird. [1])

Bei jeder neuen Präsidentschaft wechselt, wenn der neue Präsident einer anderen Partei angehört als der abtretende, der ganze Beamtenkörper. Eine Pension beziehen die abgehenden Beamten nicht. Der Präsident pflegt bei seinem Amtsantritt, dem Senat eine Liste derjenigen Beamten zu unterbreiten, die er anzustellen gedenkt und er einigt sich dann mit den einzelnen Senatoren über die Ernennungen in deren respektiven Staaten. Vollkommen frei ist der Präsident und der Senat in der Besetzung von Unionsämtern nicht. Nach dem Gesetz vom 16. Jan. 1883 dürfen nur solche Beamte ernannt werden, die die Prüfung für den Zivildienst bestanden haben. [2]) Nach Art. VI Abs. 3 d. U.V. haben alle Beamten einen Eid auf die Verfassung zu leisten.

Ueber das Abberufungsrecht sagt die Konstitution der Vereinigten Staaten kein Wort und es war lange eine Streitfrage, ob dem Präsidenten ein solches Abberufungsrecht zusteht. [3]) Bis zur Präsidentschaft von Johnson gestattete man dem Präsidenten ein weitgehendes Abberufungsrecht. Im Kampf mit diesem Präsidenten erliess dann der Kongress ein Gesetz vom Jahre 1867, [4]) das den Präsident hinderte, ohne Einwilligung des Senates Beamte abzuberufen. Nicht einmal seine Sekretäre konnte er entlassen, trotzdem sie seine politischen Gegner

1) Vergl. darüber Bryce II S. 131, Schlief S. 141 ff., Rüttimann S. 274 ff.

2) Näheres über dieses Gesetz s. v. Holst S. 112.

3) Vergl. Bryce I S 65, Rüttimann S 280 ff.

4) Bekannt unter dem Namen »Tenure of Office Act.«

waren, zusammen mit der Majorität des Kongresses. Als Präsident Grant die Präsidentschaft übernahm, wurde das Gesetz 1869 modifiziert und 1887 ganz aufgehoben, so dass heute dem Präsidenten ein weitgehendes Entlassungsrecht zusteht.

Im Gegensatz zu den übrigen Beamten sind die Richter wie in anderen Rechtsstaaten, so auch in Amerika unabsetzbar, es müsste denn gerade sein, dass sie auf ein Impeachment hin verurteilt wurden. Dadurch wird die unbedingt notwendige Unabhängigkeit des Richterstandes garantiert.

Auf Grund des Verf.-Ges. vom 25. Febr. 1875 Art. 3 ernennt der Präsident von Frankreich alle bürgerlichen und militärischen Beamten. Diese Befugnis übt er, wie bei den höheren Staatsämtern, entweder direkt aus, oder er delegiert seine Befugnis für die Besetzung niederer Staatsämter. Aber alle Beamten der Verwaltung von den Ministern bis zu den unbedeutendsten Beamten herab wirken aus mittelbarem oder unmittelbarem Auftrag des Staatsoberhauptes und werden als auf seinen Befehl handelnd betrachtet. Die Zuständigkeit des Präsidenten der Republik ist nur durch die in Spezialgesetzen gegebenen Vorschriften über Fähigkeit oder Dienstalter wie z. B. bei der Armee, der Marine, dem Unterrichtswesen, dem Richterstand u. s. w. beschränkt. Ueber die Ernennung und die Stellung der Beamten besteht in Frankreich kein allgemeines Gesetz; jeder Zweig der Verwaltung hat darüber besondere Vorschriften, die im allgemeinen ziemlich willkürlich und unbeständig sind [1]). Dagegen besteht auf Grund des

1) Vergl. Lebon S. 50.

Ges. vom 9. Juni 1883 eine gemeinschaftliche Pensionsgesetzgebung.

Bezüglich der meisten Beamten hat der Präsident der Republik auch das Recht der Amtsenthebung. Jedoch sind auch in Frankreich die Richter unabsetzbar, ebenso wie die Offiziere und Universitätsprofessoren, ausser durch ein Disziplinarverfahren. Mitglieder des Staatsrates können nach Verf.-Ges. v. 25. Febr. 1875 Art. 4 nur auf einen Beschluss des Ministerrates hin abgesetzt werden. Alle Ernennungs- und Absetzungsdekrete müssen von einem Minister gegengezeichnet sein.

7. Das Recht der Begnadigung.

Sowohl in Frankreich als auch in den Vereinigten Staaten steht dem Präsidenten der Republik ein Begnadigungsrecht zu. Verf.-Ges. v. 25. Febr. 1875 Art. 3 sagt darüber: »Der Präsident der Republik hat das Recht, zu begnadigen. Amnestien können nur auf Grund eines Gesetzes erteilt werden.« Die entsprechende Stelle der amerikanischen Verfassung Art. II Sekt. 2 lautet: »Der Präsident hat das Recht, wegen strafbarer Handlungen gegen die Vereinigten Staaten Strafaufschub zu bewilligen und zu begnadigen, ausgenommen ist der Fall eines Strafverfahrens vor dem Senat auf Grund einer Anklage des Repräsentantenhauses.« In der Ausübung dies Begnadigungsrechtes ist der Präsident vollkommen frei. Sogar das Recht der Amnestie steht ihm, im Gegensatz zum französischen Präsidenten, zu, wie aus der Geschichte des Jahres 1865 hervorgeht, wo die Rebellen vor Einleitung eines Strafverfahrens begnadigt wur-

den. Der Präsident kann jedoch nur begnadigen wegen strafbarer Handlungen gegen die Unionsgesetze, nicht auch gegen die Gesetze der Einzelstaaten. Die Folgen eines Impeachments können ebenfalls nicht durch Begnadigung aufgehoben werden. Dagegen steht nichts im Wege, dass der Präsident der französischen Republik, einen, wegen Vergehens im Amte auf Anklage des Abgeordnetenhauses durch den Senat verurteilten Minister, begnadigt.